

**TEMA: LAS POLITICAS PUBLICAS Y LA SEGURIDAD PUBLICA**

**TRABAJO INTEGRADOR**

**ALUMNO: FEDERICO EDUARDO FLORES**

**INTRODUCCION**

Esta introducción busca ser una reflexión sobre dos situaciones a saber: la primera de ellas, la búsqueda desde el campo de la experiencia, respuesta a los cambios que demanda la sociedad en mi profesión. La segunda, la búsqueda de un sistema de gestión que permita la mayor transparencia en la labor cotidiana.

Durante los distintos cursos y seminarios realizados se advierte que en la sociedad del conocimiento se busca la integridad de este último y a su vez la especificidad. Lo cual no sólo se encuentra ligado a la producción del saber, sino también al conocimiento empírico.

En el actual escenario mundial, los problemas regionales, la inestabilidad social, las diferentes situaciones de vulnerabilidad del ser humano dan y ponderan el lugar de las ciencias sociales para producir y transferir conocimientos específicos a diferentes sectores e instituciones en la construcción de políticas públicas. Siempre teniendo presente los diversos cuadros de situación y la realidad que se encuentra en permanente cambio.

Esa construcción está unida al desarrollo del ser humano, la cual no sólo está vinculada a lograr una mayor equidad, sino que su labor trasciende más allá y la une al futuro de éste.

Este trabajo integrador tratará de describir una de esas relaciones en particular, las Políticas Públicas y la Seguridad Pública, reflexionando sobre algunos de los aspectos más sustantivos y que hacen a la necesidad de la implementación de un modelo de Seguridad, con objetivos a largo plazo y con acuerdos establecidos sobre ejes centrales.

Nuestro país ha vivido distintas etapas, que hacen al funcionamiento del Estado. Aquel del Estado de Bienestar que intervenía, que se encontraba sobredimensionado y que no podía dar respuestas a las demandas de la sociedad. De ese modelo pasamos a uno en el cual las premisas del mercado fueron el punto de desarrollo de políticas neoliberales que llevaron a éste a una situación de crisis y quiebre en lo social, económico, político y ambiental, donde los únicos que obtuvieron réditos fueron las capitales financieros y especulativos que eran manejados desde el exterior, y que finalmente desembocara en la crisis del año 2001.<sup>1</sup> El resultado de estas situaciones sin acuerdos sobre puntos en común sólo dejó una mayor marginalidad y mayor inequidad. La aun más reciente crisis mundial rescata y reafirma la necesidad de un Estado fuerte, con identidad, sustentado en bases democráticas, con objetivos y metas en las personas y la comunidad.

En este sentido la necesidad de establecer políticas públicas que abarquen y definan las áreas o niveles de análisis que pueden de una manera u otra afectar la gobernabilidad y cuyo fortalecimiento o vulnerabilidad trae aparejado situaciones de conflicto<sup>2</sup>, deben llevarnos a adoptar niveles de gestión que permitan implementar políticas públicas sobre escenarios reales.

---

<sup>1</sup> SIDICARO Ricardo, "La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina" (1989-2001), Editorial Eudeba, Bs As, tercera edición, año 2006, pág 54, "...con la apertura económica neoliberal llegaron los capitales financieros que buscaban altos rendimientos e introducían la incertidumbre propia de su volatilidad. Esos capitales, mucho mas que los empresarios absentitas que realizan inversiones directas comparativamente mas estables en actividades productivas o de servicios, se convierten en el barómetro de la confianza de los mercados en la acción de las autoridades nacionales..."

<sup>2</sup> BERTRANOU Julián, Revista Política y Gestión, Buenos Aires, 2001, pág 5 "...1.El ambiente de la acción, que es el medio económico, político y social en el cual el gobierno lleva adelante sus actividades. 2. El contexto institucional del sector público, que incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental: recursos, atribuciones, competencias, etc. 3. La red de trabajo (*task network*), que se refiere al conjunto de organizaciones involucradas en cumplir un determinado trabajo. 4. las organizaciones. 5. Los recursos humanos.

Lo que nos lleva a señalar la necesidad, muchas veces, de individualizar o dividir la capacidad de llevar adelante una política pública y del resultado de ésta, ya sea positivo o negativo porque los factores que hacen a la gestión y su vinculación casi siempre se vuelven probabilísticos.

El Estado en su organización y aplicación de los principios básicos de organización, aquellos que hacen a la planificación, organización, desarrollo dirección y control, debe ser entendido como un tributo que permita a su vez ser puesto en ejecución. Esto último se define como estrategias y en forma externa se deberán tener presente otros factores, que no forman parte de la organización estatal pero que inciden directamente en la implementación de políticas públicas, y que se vinculan a lo macro institucional, político, socio cultural y a la denominada red de organizaciones.

En aquel contexto de crisis y la experiencia en la superación de ésta, se registraron e identificaron determinados problemas, tales como la desorganización administrativa en donde las actividades de gestión se encontraban en diferentes estamentos separados. Es decir no se contaba con una coordinación, porque había una desvinculación entre sí y la falta de objetivos que era total. El Estado como aparato desarticulado produce mayor injusticia y a su vez produce mayor inequidad social. La reconstrucción y reconfiguración llevada a cabo por las diferentes administraciones ha permitido reestablecer determinadas políticas públicas de gobierno no sólo para reestablecer la institucional del aparato estatal sino para recrear las condiciones para el desarrollo ciudadano. Ese desarrollo abarca en forma analítica diferentes dimensiones del ser humano, siendo estas, la ecológica, la económica, la política, la cultura y social.

En ese sentido y luego de la asunción del presidente elegido en mayo del 2003, nuestro país inició un nuevo ciclo, donde se pudo observar una mejora de los índices políticos y socioeconómicos para lo cual se restauró la confianza pública y gracias a “...la acción presidencial se constituyó un verdadero

*modelo de salida de la crisis, que prevaleció exitosamente durante los primeros años...*<sup>3</sup> El cual luego de un ciclo exitoso fuera cuestionado de tal manera que se buscaba y ponía en juego “... *el interrogante político que se planteaba era el de la posibilidad de transición del modelo decisionista de salida de la crisis hacia otro de poderes más distribuidos y equilibrados y con mayor deliberación institucional y pública...*”<sup>4</sup>

Latinoamérica se encuentra atravesada por los mismos problemas luego de la denominada década perdida. Y dentro de la transformación mundial de este año donde se ha revalorizado el rol del Estado nos encontramos frente a una situación de atraso, inequidad social que presentan desafíos al Estado y a la sociedad asociados a la organización y la gestión pública. Donde y ligado a esta situación y al proceso de la región según Fernando Calderón en lo político se presentan cuatro orientaciones políticas: “...*Reformismo práctico, modernización conservadora, indigenismo neodesarrollista y nacionalismo popular...*”<sup>5</sup> y que plantea una serie de interrogantes, siendo la principal el gobernar con políticas públicas.

Ese desafío planteado sobre un estilo más abierto, democrático, participativo de consenso, donde la sociedad tendrá otro peso porque cada vez existe mayor consenso en la importancia del voto planteará acciones en otro sentido. El camino que se busca es una mayor participación en lo ancho como en lo vertical, mediante el llamado juego de contrapesos. Esto llevará a instalar líneas de acción con puntos de acuerdos que se puedan sostener en el tiempo en temas específicos, como es la búsqueda de la equidad social, la institucionalidad, la educación, el medio ambiente, la seguridad pública entre otros puntos.

---

<sup>3</sup> CALDERON Fernando coordinador, “Crisis y Cambio en América Latina” cuaderno de Gobernabilidad Democrática 3. PNUD, Editores Siglo Veintiuno, Bs As, 2009. pàg 19.

<sup>4</sup> CALDERON Fernando coordinador, “Crisis y Cambio en América Latina” cuaderno de Gobernabilidad Democrática 3. PNUD, Editores Siglo Veintiuno, Bs As, 2009. pàg 29.

<sup>5</sup> CALDERON Fernando coordinador, “Crisis y Cambio en América Latina” cuaderno de Gobernabilidad Democrática 3. PNUD, Editores Siglo Veintiuno, Bs As, 2009.

Ahora bien los personalismos, la baja en los índices de confianza, la degradación institucional atraviesan el escenario político de América Latina lo que demanda un “crecimiento en sentido a la gobernabilidad democrática”. Esto implica una conducta de acuerdo, responsabilidad entre los poderes legislativo y ejecutivo, con un poder judicial libre, autónomo. En ese sentido debemos tener presente aquellos requisitos que una democracia debe satisfacer, y que podríamos señalar como básicos. Es decir, no sólo una participación efectiva, la igualdad de voto, la posibilidad de un entendimiento informado, sino aquéllos que hacen al control de la agenda pública y la inclusión de asuntos.<sup>6</sup>

Los diferentes actores deben asumir esa situación de contrapesos, que reconocen un vínculo arduo y laborioso entre gobernabilidad y democracia, buscando el mayor grado de participación de cada uno de ellos bajo la definición de igualdad política.<sup>7</sup> En esa simetría y según Dahl, se señala los estándares y requerimientos institucionales necesarios para lograrlo siendo uno de los más relevantes “...*El estado de derecho protege a los ciudadanos frente al riesgo de detención injustificada, exilio, terror, tortura e interferencia debida en sus vidas personales tanto cuando procede del Estado como de otras fuerzas organizadas no estatales o anti estatales...*” en la persecución del desarrollo del ser humano.

En ese sentido al recrear las condiciones de desarrollo se deben tener en cuenta el comprender y el significar no sólo el capital humano sino el capital social. Es decir lo que “...*han producido una revalorización de la equidad y de la democracia como metas e instrumentos del desarrollo a la vez...*”<sup>8</sup> En nuestro país esa convivencia social y participación política tiende a

---

<sup>6</sup> PRATS Joan, “Gobernabilidad Democrática para el desarrollo humano” Marco Conceptual y analítico, Documento de la Biblioteca Digital de la iniciativa Interamericana de Capital social, Edita y Desarrollo – [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica), 2004

<sup>7</sup> PRATS Joan, “Gobernabilidad Democrática para el desarrollo humano” Marco Conceptual y analítico, Documento de la Biblioteca Digital de la iniciativa Interamericana de Capital social, Edita y Desarrollo – [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica), 2004 pág 7 “...conviene reconocer una tensión inherente a la distinción entre gobernabilidad y democracia. La esencia de la tensión es que la gobernabilidad requiere la representación de actores proporcional a su poder mientras que la democracia ideal requiere la representación de actores proporcional a su número. La clave esta en que muchos actores poderosos en términos de recursos y de solidez pueden estar su-representados por las instituciones democráticas...”

<sup>8</sup> PRATS Joan, ob cit, pág 9

profundizarse, pero busca y demanda un mayor orden definido en la institucionalidad.<sup>9</sup>

Esto nos lleva a afirmar que dentro del proceso de gobernabilidad democrática y en el desarrollo del ser humano, se debe propender a asumir la inquebrantable e irrevocable decisión de asumir políticas públicas de gobierno consensuadas, diseñadas en acciones por un sistema que presenta innovaciones y desafíos, que en nuestro caso, se representa en particular en torno a la seguridad ciudadana. De tal manera que se traduce en “... *La forma a través de la cual una sociedad determinada se da una direccionalidad y un sentido, y a la capacidad que la misma tiene de alcanzar los objetivos formulados...*” Por un lado, si bien la gobernabilidad es un fenómeno de coordinación y dirección social que va más allá del papel que ejerce el gobierno, organizaciones como las Naciones Unidas entienden que hay un rol indelegable e imprescindible que debe cumplir el Estado: no hay gobernabilidad sin una pertinente presencia del Estado (PNUD, 2004a).<sup>10</sup>

Es común que muchas veces se confunda el concepto de política con el de políticas públicas. Debiéndose entender a la política en un sentido más amplio en referencia al poder en la sociedad en general. Mientras que la o las políticas públicas buscan constituirse en respuesta a un problema o problemas específicos de la sociedad o de cómo manejar los asuntos públicos.

Finalmente, frente al interrogante del por qué sostener políticas públicas a mediano y largo plazo, podríamos enumerar distintas respuestas o englobarlas en una sola y es ser consiente de que debemos recomponer las relaciones sociales al interior del Estado y desde el Estado a las personas y la comunidad. De esa manera, poder edificar la gobernabilidad en democracia sobre una

---

<sup>9</sup> CALDERON Fernando coordinador, ob cit, pág 3 “...En relación con la vida pública, la ciudadanía argentina se muestra con aspiraciones legalista e interesa en la mejora del debate público, aunque su interés político no es predominantemente participativo. Y si bien muestra un grado de tolerancia ante la conflictividad social, este se halla atemperado por la demanda de orden...”

<sup>10</sup> BELTRANEAU Julián, Políticas Públicas, material estudio, pág 3.

reflexión crítica establecida sobre las relaciones entre las instituciones y la ciudadanía.

Para cerrar esta introducción, no podemos de dejar de resaltar que la dimensión política se encuentra unida a la técnica, porque el diseño específico implica a su vez diseños institucionales relacionados con la formulación de las políticas. Lo cual nos debe llevar a afirmar que dentro de la gobernabilidad democrática, en particular, dentro de una Política Pública sobre Seguridad, debe establecerse las bases sobre el uso de la fuerza, de tal manera que las características de autoridad y legitimidad se encuentren presentes en la protección de todos.

### **Las Políticas Públicas – La Seguridad Pública una cuestión de las Ciencias Sociales**

Indudablemente existe un acuerdo general sobre el rechazo de la universidad en el tratamiento y estudio dentro de las ciencias sociales y políticas de las fuerzas Policiales y de Seguridad, más aun en el establecimiento de redes de producción, acumulación y transmisión de conocimiento sobre esta área disciplinar en particular. Es de reciente data su tratamiento dentro de la universidad en nuestro país, debiendo reconocer que siempre su formación específica ha estado en manos de las denominadas agencias de seguridad es decir las fuerzas policiales y fuerzas de seguridad. Es así que se señala que en la Argentina en cuanto a su apertura *“...esos circuitos endopoliciales de formación y capacitación comenzaron a desarticularse durante los procesos reformistas iniciados en la década de 1990. En particular fue la reforma de la policía de la Provincia de Buenos Aires el hecho que constituyó una suerte de bisagra en la trama del gobierno de la Seguridad...”*<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> CALDERON Fernando coordinador, Ob cit, KAMINISKY Gregorio, pág. 246

También es necesario reconocer que debido a nuestro pasado reciente, el tema central han sido las vías de tránsito en la democratización de nuestro sistema, habiendo ocupado las Fuerzas Armadas un lugar en el proceso de estudio, lo que ha llevado a relegar el estudio de las instituciones de seguridad. En este sentido, debemos señalar que éstas han sido ignoradas, debiendo mencionar que dentro de los que se identifica como los mecanismos legales de coacción y uso de la fuerza pública se deben entrelazar el campo intelectual y el campo político. Asimismo, se debe entender que la seguridad como área disciplinar en cuanto a su sostén y fundamento está dentro de las ciencias sociales, y su recorrido debe darse entre el mundo de lo específico y el mundo académico.

Lo cierto es que la universidad ha evidenciado y rechazado como objeto de investigación a las Fuerzas de Seguridad y Policiales. Los hechos delictivos que tiene como actores principales a integrantes de las instituciones policiales han abonado el descrédito de su formación, pero la falta de debate ha llevado que se arme un grupo aislado de instituciones y de científicos sociales que se dediquen a realizar un abordaje de los diferentes objetos de estudio dentro del escenario a describir.

Es así que se han registrado decisiones, motivaciones e iniciativas personales que han planteado situaciones y objetos de estudios.

En la actualidad, la Universidad Pública en forma progresiva se viene interesando en el estudio en el campo de la seguridad ciudadana, de tal manera que hoy en día y de manera cada vez más intensa se comienza a debatir las Políticas Públicas y la Seguridad Pública como una forma de solidificar la gobernabilidad democrática. En esto, y como cuestión primaria, se debe reflexionar ya que no es una situación menor. Al contrario, hace a la construcción, y sustancia misma de la gobernabilidad política, básicamente porque las agencias policiales no solo son parte del Estado y lo representan al

momento del uso de la fuerza pública, sino que en el análisis y al establecer las vías de gobernabilidad democrática debe pensarse en ellas.

Las Instituciones de Seguridad Pública, es decir pensando en sentido amplio no sólo en las policiales sino en las Fuerzas de Seguridad Federales, efectúan prevención en forma proactiva u orden en el ejercicio territorial y también el estado a través de ellas aplica y ejercita el poder coercitivo y el denominado poder de policía. Es decir, la potestad regulatoria del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes es ese marco que da fuerza a la definición de Marcelo Saín sobre Seguridad Pública.

Debe entenderse que la profesión policial o el hecho de ser integrante de una fuerza de Seguridad, no sólo es de carácter técnica o una práctica administrativa sino que se centra en los actos del ser humano y que se vincula al entramado de las políticas públicas. Es decir, la práctica específica no se circunscribe solamente a la aplicación de las normas, sino que su labor es mucho más profunda y sustantiva de tal manera que *“...el cuerpo (y el alma) policial configura una máquina burocrática de administración de prácticas sociales en apariencia insignificantes, pero que conforman el cemento del poder estatal sobre la vida y la muerte. En una frontera entre la hostilidad originaria y el derecho instituido, sus prácticas y discursos habitan una zona opaca entre los límites del derecho, los actos de la sociedad civil, los dispositivos instituciones y la constitución subjetiva. El objeto al que conducen los actos de la institución policial es la vida misma del hombre...”*<sup>12</sup>

Las políticas públicas sobre este tema en un sistema de gobernabilidad democrática deben contar con algunos puntos y aspectos significativos, tales como estrategias de información, de participación, de urbanización, de un sistema preventivo e integrado de justicia, por mencionar algunos. Es decir, una política pública debe encontrarse dentro del ideal de sociedad donde el desarrollo del ser humano sea su motor. Es por eso que el “existo” de la

---

<sup>12</sup> CALDERON Fernando coordinador , aporte SAIN Marcelo Fabián, ob cit pág 248

seguridad pública sólo es posible en una dimensión en extensión propia de las Ciencias Sociales.

## **La implementación de políticas públicas**

En este trabajo partiré de lo macro, por lo cual es necesario dar una definición sobre qué entendemos por políticas públicas con la finalidad de introducirnos en forma temática. Para ello enunciaré dos definiciones de las muchas que existen y que asumen distintas posturas: "...las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema...." Entonces, podemos sistematizar el ciclo en los puntos identificados a continuación:

1. *Identificación y definición del problema.*
2. *Formulación de las alternativas de solución.*
3. *Adopción de una alternativa.*
4. *Implantación de la alternativa seleccionada.*
5. *Evaluación de los resultados obtenidos.*<sup>13</sup>

El otro concepto de Políticas Públicas es el que enuncia Lahera Parada Eugenio: "...las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad..."<sup>14</sup>

En el primer concepto se puede advertir un eje centralizador dado en el Estado. Hoy en el escenario mundial y ante el avance de los medios tecnológicos el concepto adquiere otra relevancia y connotación dada en la participación

---

<sup>13</sup> SAEZ MANUEL TAMAYO, "El análisis de las Políticas Publicas", Universidad Complutense de Madrid, Editorial alianza Universidad, Madrid, 1997. pág 2

<sup>14</sup> LAHERA PARADA EUGENIO, "introducción a las Políticas Publicas", Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2002, Pág. 2

ciudadana y los controles que se dan por otros actores. Debiendo entender que una política pública contiene un ordenamiento con consecuentes orientaciones, elementos o sistemas, definiciones y correcciones institucionales y horizontes de posibles resultados.

Es decir, se describen cursos de acción, vinculaciones o flujos de información y todos los esfuerzos deben estar encaminados a un objetivo público el cual ha sido concebido en forma democrática.<sup>15</sup>

Para este autor los factores que inciden en la calidad de una política sobre la base de la interacción de los agentes no dependen de la organización, sino del flujo de interrelación e interacciones de sus componentes. Los procesos comunicacionales revisten un imperativo fundamental porque evita determinados problemas ante esas dificultades.

La visión centralizadora no ha tenido buenos resultados. El poder democrático se basa en la participación, estableciéndose el concepto de unidad de transacción dada en la institucionalidad sustentada en determinados costos específicos cuyo andamiaje esta dado en lo normativo, político, económico y cultural.

Parada también menciona el concepto de la remediabilidad en la organización como una forma de subsanar las fortalezas y debilidades mediante las llamadas alternativas imperfectas que se mencionan de la siguiente manera: *“...un modo de organización no debería ser condenado como ineficiente a menos que pueda demostrarse una alternativa superior y que respete las mismas restricciones...”*<sup>16</sup>

En el desarrollo de la introducción hemos tratado de señalar las condiciones necesarias que se requieren para el desarrollo de las políticas públicas y que

---

<sup>15</sup> LAHERA PARADA Eugenio, ob cit, pág. 13: “... formulación de políticas sin conversaciones sobre posibilidades, acciones sin declaraciones, declaraciones sin acción, formulación de política sin diseño claro de ejecución, incumplimientos sin reclamos viables...”

<sup>16</sup> LAHERA PARADA Eugenio, ob cit, pág. 8

en definitiva se resumen en un concepto fundamental y que Bertranou sintetiza de la siguiente manera “...la gobernabilidad de nuestros países debe estructurarse a favor del logro de estas metas de desarrollo humano y sobre una base democrática...”<sup>17</sup> Estas deben incluir, mediante acuerdos estables y duraderos, sistemas de soluciones y de medición a través de métodos de resolución de conflictos acordados, donde la confrontación, no sea el único medio, siendo una forma de aliviar la colisión de intereses, buscando preservar la Institucionalidad y legitimidad en la gobernabilidad democrática.

Los aspectos y puntos que hacen que se puedan generar las condiciones para el desarrollo e implementación de éstas mantienen distintas dimensiones y se encuentran sujetos a condicionamientos de índole externa e interna. La globalización, la distribución y el posicionamiento del país dentro del circuito de producción mundial, el modelo de acumulación, los factores ambientales y culturales entre los más importantes los cuales se encuentran íntimamente vinculados entre sí con excepción al primero pero que repercuten y de alguna manera los condicionan. Un claro ejemplo de esto ha sido la reciente crisis económica, ambiental y alimentaria mundial.<sup>18</sup>

En ese proceso de las condiciones se deben tener presente el vínculo entre el Estado y la sociedad, los actores sociales y productivos y cómo se produzcan u originen la toma de decisiones en forma colectivas. Para ello, la eficiencia y eficacia institucional del gobierno y sus agencias es de una gran importancia junto con la erudición de la clase política, como así también el ordenamiento territorial y sus efectos. Las cuales se pueden agrupar en “... 1. *Las reglas y el funcionamiento de las instituciones políticas y de toma de decisiones de política pública.* 2. *Las manifestaciones de la cultura política.* 3. *La capacidad institucional del Estado y del Gobierno...*”<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> BELTRANEAU Julián, ob cit pág 4.

<sup>18</sup> Pagina12, viernes 8 de mayo de 2009, entrevista José Alberto BEKINSCHTEIN.

<sup>19</sup> BERTRANEAU Julián ob cit pág 7.

Nuestro sistema institucional presenta distintas imágenes. La primera de ellas es la de fragmentación institucional, existiendo determinadas características, diversidad de sistemas electorales, diferentes formas de administración, representatividad legislativa, falta de cohesión entre los diferentes componentes, diferentes sistemas de partido distrital. Es decir que a nivel provincial se le agregan mayor complejidad al momento de buscar mayor cohesión al sistema. Otra característica que se plantea es la de la inestabilidad, no sólo a nuestro pasado institucional de golpes de Estado sino al espacio dado en el proceso democrático. Esa alternancia e incertidumbre del funcionario público en cuanto a líneas de trabajo por cortos espacios de tiempo. Esto nos lleva a plantear la necesidad de contar con funcionarios de carrera que puedan continuar con las políticas públicas y a su sostenimiento. Situación que también ha sido característica de nuestra región.<sup>20</sup>

Otro factor que se señala es el de la ausencia de un compacto tejido en el sistema de toma de decisiones. No nos referimos a liderazgo, sino a aquéllas que hacen al conjunto del procedimiento, es decir, análisis, control, niveles de responsabilidad y roles claramente definidos donde actúen ciertamente niveles de análisis y revisión.

También se ha señalado que existe una debilidad en los denominados órganos de control. Un ejemplo claro es la actuación de la denominada oficina anticorrupción. Otra vulnerabilidad es la deficiente articulación con las distintas instancias de articulación con la sociedad civil.

Todas estas situaciones enunciadas precedentemente se inscriben en la descripción de lo que se puede denominar “colonización del Estado”. Se debe entender esta situación, básicamente sobre la extensión con la cual miran los

---

<sup>20</sup> BERTRANEAU Julián ob cit pág 9 “...La inestabilidad de los principales participantes en el proceso de toma de decisiones públicas ha sido y es muy alta. Esta particularidad no sólo se ha manifestado durante el largo proceso de alternancias cívico-militares, sino luego con la consolidación democrática. Políticos, funcionarios, burócratas, jueces y legisladores, tienden a estar en su función menos tiempo que el que permanecen sus colegas de otros países latinoamericanos o de países centrales. Este rasgo fue resaltado en un estudio del PNUD ya citado (PNUD, 2000). La inestabilidad no sólo impide que se consoliden relaciones funcionales entre los mismos actores en el tiempo, sino que opera como marco de referencia temporal para las acciones presentes de estos funcionarios. Prima en todos los casos visiones cortoplacistas, funcionales al período que el funcionario o funcionaria estima permanecer en su cargo, afectando la calidad en el largo plazo de estas respuestas...”

partidos políticos al Estado. Esto no permite establecer líneas de trabajo permanentes o núcleos de agenda que sean tratados en forma sistemática por funcionarios de carrera. Esta situación debe entenderse que también se hace común a Latinoamérica. Tanto es así que “... *La función de gobierno es reducida a una dimensión que deriva directamente de la actividad política-partidaria y que sólo puede nutrirse de los insumos provenientes de ésta...*”<sup>21</sup>

Ahora bien todas las situaciones descriptas presentan un circuito que dañan el recurso humano y el hecho de no contar con funcionarios públicos de carrera y en particular dentro del área de la seguridad pública, plantea la mayor debilidad del sistema, porque no sólo se incide en el éxito o fracaso de la gestión sino que no se cuenta con personal capacitado y con un evidente sentido de la incumbencia del cuidado del bien público.

En el caso de las políticas públicas sobre Seguridad, este escenario descripto en lo macro se agrava puesto que no se ha instalado un abordaje profundo que establezca en sustancia parámetros específicos sobre Seguridad Pública, Seguridad humana o prevención. Tampoco existe un marco teórico que permita establecer ejes de trabajo para la viabilidad de políticas de prevención no sólo en nuestro país sino en la Región, lo cual ha evidenciado un desinterés político sobre la problemática<sup>22</sup> y que, llegado el momento de las campañas electorales en nuestra sociedad, toma otro alcance que luego debe ser rendida públicamente ante el voto de la sociedad.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> BERTRANEAU Julián ob cit pág 12

<sup>22</sup> KESSLER, Gabriel, coordinador y otros, “Seguridad y ciudadanía Nuevos Paradigmas y Políticas Públicas”, Foros del Bicentenario Ponencia. Edhasa. Bs As. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009, aporte SAIN Marcelo y otros: “SEGURIDAD Y CIUDADANIA”, Nuevos paradigmas y políticas Públicas, Foros del Bicentenario, Editorial Edhasa, Buenos Aires, 2009 , pág 151: “...No es necesario hacer una arqueología de las contradicciones conceptuales entre diferentes enfoques teóricos acerca de la prevención para entender la inviabilidad de las políticas de prevención ensayadas en la región, ya que ello parece responder, mas bien, al desinterés político sobre la cuestión o a la ausencia de decisiones políticas en materia de seguridad...”

<sup>23</sup> MENY Ives, y THOENING Jean-Claude, Editorial Ariel, Colección Ciencia Política, Barcelona ,1992, versión española: Francisco Morata, pág. 5: “...en un contexto de una sociedad mas democrática, plural, abierta, informada y participativa en la que el gobierno queda sujeta al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuenta de sus actos...”

## Diversidad

Indudablemente la mayor complejidad debe encontrarse en unificar los esfuerzos individuales en uno solo. Existen distintos autores que describen experiencias y fracasos gubernamentales, proponiendo diversos modelos de gestión y articulación en la implementación de políticas. Por ejemplo, Jeffrey Pressman, Aaron Wildovsky, entre otros, quienes caracterizan con claridad el problema de los fracasos de las políticas en EE.UU., y los cuales en muchos casos el aborto de estos, o los fracasos están dados por “...*criterios legislativos contradictorios o ambiguos o a falta de financiamiento adecuado en calidad, monto y oportunidad...*”<sup>24</sup> Ahora bien, si estos condicionamientos se cumplen y se da el fracaso de su implementación estamos específicamente circunscrito al conocimiento. Entonces, la apreciación particular es la siguiente: la implementación hace a la certeza de la acción política es decir se trata de “...reivindicar y recuperar el espacio intermedio del actuar, el conjunto de acciones que transforma las intenciones en resultados observables...”<sup>25</sup>

Partiendo de una situación hipotética ideal donde no existieran los condicionamientos mencionados precedentemente podríamos afirmar que el fracaso de la implementación política estará definido por oposición política, falta de consenso, déficit en el financiamiento, ineficiencia en el aparato burocrático, entre otros.

Se debe hacer la distinción, cuando se encuentran escollos denominados “desvíos”, cuando el factor es “técnico” o de “idoneidad”. Para Oakland junto a Presman y Wildovsky quienes, también analizaron e investigaron estos contextos, efectuaron un relevamiento, en la conjetura: “de que no existieron obstáculos en la implementación, pero aun así hubo convencimiento en la toma de decisiones, esto también llevaba al fracaso del proyecto”. El procedimiento

---

<sup>24</sup> AGUILAR VILLANUEVA Luis, Compilador, “El Estudios de las Políticas Publicas”, México, 1992, Editorial Miguel Ángel Porrúa, pág. 11.

<sup>25</sup> AGUILAR VILLANUEVA Luis, ob cit, pág 12.

cuantificable también señala como factores que conducían al fracaso, la pérdida de tiempo y la falta de sentido de urgencia.<sup>26</sup>

Esta afirmación divide a los diferentes actores implicados en grados de compromisos diferenciados por su compromiso y por la dirección que le dan al esfuerzo en positiva negativa, y los niveles de retraso máximo retraso (negativo, retraso altos y fuertes) y los de mínimo retraso (positivo altos y fuertes). En estos casos la solución que se brinda es la de disponer puntos de contacto o de concertación en la búsqueda de disponer canales de acuerdos. Las descripciones mencionadas son parte de las previsiones que son pensadas para el establecimiento de determinada hipótesis de las condiciones en la marcha del proceso y su diseño. Éste diseño y las previsiones que son pensadas deben vincularse directamente con la política como condición imperativa la cual junto a la denominada “...*simplicidad del diseño son recomendaciones fundamentales...*”<sup>27</sup>

En este sentido Bardach afirma que “...llegar a una concepción precisa del proceso de implementación, antes de intentar especificar sus problemas y especular sobre lo que se debe hacer para enfrentarlos...” Este hecho surge de la realidad y de los diferentes actores y los distintos intereses de cada uno de ellos. Asimismo, este autor especifica los dos momentos como “problemas de implementación” y “el proceso de implementación”...<sup>28</sup>

La metáfora del ensamble u encastre de cada pieza en su lugar, pues en estos casos muchas de esas piezas se encuentran en poder de algunos de los actores. Esto lleva a establecer vínculos de acuerdos, es así que “...*ensamblaje y política son las dos características fundamentales del proceso a las que hay que sumar una tercera y decisiva: la de ser un sistema de juegos que se relacionan entre si de manera laxa...*”<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> AGUILAR VILLANUEVA LUIS, ob cit, pág. 15

<sup>27</sup> AGUILAR VILLANUEVA LUIS, ob cit, pág 17

<sup>28</sup> AGUILAR VILLANUEVA LUIS, ob cit, pág 18

<sup>29</sup> AGUILAR VILLANUEVA LUIS, ob cit, pág 18

Este autor también identifica a aquellos actores “no colaboradores”, “aquellos colaboradores” enumerando aquellas situaciones negativas<sup>30</sup>. Las estrategias que propone para superar los obstáculos que se dan en los diferentes actores son estrategias de juego que asumen distintos posicionamientos buscando avanzar, y volviendo en otras condiciones para corregir las desviaciones que se puedan dar. Estos son algunos autores, sin embargo existen otros como la del *Scenario-Writing* que tiene una gran analogía con el calificado método Weberiano de posibilidad objetiva y acusación adecuada, y que requiere obviamente información, imaginación, experiencia, oficio, pero también por la inclusión de secuencias causales una buena teoría.<sup>31</sup>

Otro grupo de autores como Willians, Elmore, Bermana Lipsky, etc, establecen que la implementación debe ser llevada a cabo en la planificación desde abajo. Buscan reducir el número de participantes y ponen el eje en aumentar los niveles de control, con la finalidad de darle mayor dinamismo al proceso de cambio.

Ahora bien, de todas las experiencias y propuestas que se brinda y cualquiera sea el marco teórico de la experiencia y la toma de decisión ésta debe ser adoptada teniendo en cuenta el escenario real, teniendo presente los diferentes actores, las situaciones problemáticas y principalmente los ciudadanos. No existe un modelo único y cada realidad requiere diseños que satisfagan los problemas públicos.

Esto nos lleva a abordar la necesidad sustancial de hechos que permitan una verdadera transformación de la denominada estructura político institucional. Indudablemente que existen dentro del Poder Ejecutivo, ministerios que han avanzado en la incorporación de sistemas de gestión y de implementación tecnológica importantes, pero el enfoque debe darse a la totalidad de los

---

<sup>30</sup> AGUILAR VILLANUEVA LUIS, ob cit, pág 19 "...1) el desvío de recursos especialmente del dinero, que deberían ser usados para obtener o crear ciertos elementos del programa 2) la distorsión de los objetivos de la política estipulados en el mandato original 3) la resistencia a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada que de manera explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo de conductas 4) la disipación de energías personales y políticas..."

<sup>31</sup> AGUILAR VILLANUEVA LUIS, ob cit, pág 23

ámbitos del Estado para que realmente pueda impactar en las políticas públicas que se lleven adelante.<sup>32</sup> Siendo en este caso el de las políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana un reto a asumir y que requieren abordar un desafío y establecer una nueva estructura, con acuerdos fundados en la interacción de los diferentes actores.

En conclusión, debemos entender la gran existencia de diversidad en cuanto a modelos y formas de interpretar a las políticas públicas, existiendo parámetros generales para su desarrollo, implementación, planificación y el logro de metas, pudiendo ser estas por objetivos u otras variables dadas en el campo situacional.

### **Las condiciones de desarrollo de las políticas públicas**

La búsqueda para diseñar e implementar Políticas Públicas en seguridad pública debe encontrarse y de hecho aparece en forma transversal unida en forma multidireccional a las distintas agencias del Estado. Y para una verdadera y real puesta en marcha se impone el trabajo intergubernamental como una manera de establecer condiciones de desarrollo sustentables y no de un “...volátil interés político...”<sup>33</sup>, debiéndose tener presente el marco normativo federal que da aun mayores o bien presenta mayores dificultades de articulación.

Para determinar las condiciones de desarrollo y efectuar un claro análisis del escenario debemos tener presente aquellas vulnerabilidades a las cuales el “plan” pueda verse sujeto. Es así que encontraremos distintas situaciones en el contexto general que deben ser asumidas para avanzar en los ejes de la implementación de las políticas. Esos procesos, como hemos visto, deben ser

---

<sup>32</sup> REPETTO Fabián y otro, “Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina”, documento de trabajo fundación PENT pág 2 En tanto dicha transformación puede implicar tanto aspectos positivos como negativos, se requiere de un análisis en profundidad, y en el contexto específico, para contar con un diagnóstico adecuado (Jornada, 2001). Así, el tipo de estructura institucional resultante impacta de manera singular en la calidad de las políticas públicas

<sup>33</sup> KESSLER, Gabriel, coordinador y otros, “Seguridad y ciudadanía Nuevos Paradigmas y Políticas Publicas”, Foros del Bicentenario Ponencia. Edhasa. Bs As. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009, aporte DAMMERT LUCIA , pág 120

analizados y evaluados en su contexto socio histórico, en forma integral y en busca del diálogo o acuerdo sobre ejes principales.

En nuestro país y dentro de la denominada institucionalidad pública encontramos procesos comunes relevantes que hacen a la generalidad.<sup>34</sup> Los primeros son la denominada informalidad y patrimonialismo del propio sistema político. La falta de formalidad del sistema y las situaciones de partidismo político son elementos comunes, llegando en algunos casos del interior del país. Se encuentran asociados y esto impacta directamente en la calidad del recurso humano. La falta de desarrollo en el interior del país también se presenta como un obstáculo en la implementación de cualquier política pública a nivel nacional. Así como sistemas institucionales diferentes en cada jurisdicción pese al trabajo de distintos consejos federales, prioridades presupuestarias diversas, limitada capacidad de gestión, falta de estabilidad en los diferentes equipos de gestión entre algunas , siendo tal vez la de mayor importancia aquella que hace a la falta de “continuidad en políticas públicas”.

Es necesario señalar que la necesidad de contar con funcionarios o agentes administrativos realmente capacitados se encuentra como uno de los grandes obstáculos en la implementación de cualquier política, y aun más en las que hacen a la función pública en la seguridad.

Tenemos por eso que reconstruir o recrear el Estado. Esto significa buscar, crear las condiciones para el desarrollo de políticas públicas en nuestro país que “es un trabajo de articulación a gran escala por la complejidad de las tareas sin tener en cuenta el trabajo de detalle en cuanto a niveles de coordinación”. Queriendo significar que no sólo se traduce en el armado burocrático estatal sino también en establecer las interrelación con los diferentes actores.

---

<sup>34</sup> FABIÁN REPETTO Fabián y NEJAMKIS Facundo, “ Capacidades Estatales y Relaciones Intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina,” Documento de trabajo, Fundación PENT pág 38

Las descripciones señaladas son comunes en la Región y en lo específico en lo que se trata a la Seguridad Pública. Los ejemplos han sido políticas fragmentadas y breves y han tenido objetivos políticos y, de tinte electoralistas, muchas veces presionadas por la opinión pública. Estas no han tenido una participación ciudadana importante, y en la mayoría de los casos han sido políticas del tenor farragoso, es decir no pasan del hecho discursivo.<sup>35</sup>

Esta última afirmación encuentra su fundamento en la siguiente afirmación: *“...las urgencias políticas y los condicionantes mediáticos en materia de seguridad constriñen a los decisores gubernamentales de nuestros países a dar respuestas inmediatas y urgentes, casi siempre fuertemente declamatorias, sin ningún tipo de consideración estratégica y principalmente, volcadas a provocar sensaciones meramente efectistas ante la sociedad...”*<sup>36</sup>

El Estado es una práctica. No puede dissociársela del conjunto de prácticas que se hicieron en concreto para que llegara a ser una manera de gobernar, una manera de hacer, una manera también de relacionarse con el gobierno.

El escenario que se trata de describir parecería algo gris pero en realidad lo que se debe buscar es tratar de definir en forma objetiva y sustancial dos puntos principales: aprovechar los acuerdos germinales y elementales para tonificar el Estado y adecuar las relaciones interjurisdiccionales dando una orientación, y por otro lado, establecer las condiciones internas, aquellas constitutivas que den sustento a las políticas y programas públicos que cada gobierno decida poner en marcha para materializar el rumbo a seguir.

Existe una frondosa bibliografía sobre experiencias y proyectos. Otros ejemplos de ellos son las que se derivan de la conceptualización del *Welfare State*, donde éste podría ser visto como aquella institución que adoptaba medias para

---

<sup>35</sup> KESSLER, Gabriel, coordinador y otros, “Seguridad y ciudadanía Nuevos Paradigmas y Políticas Publicas”, Foros del Bicentenario Ponencia. Edhasa. Bs As. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009, aporte SAIN Marcelo , pág 152

<sup>36</sup> KESSLER, Gabriel, coordinador y otros, “Seguridad y ciudadanía Nuevos Paradigmas y Políticas Publicas”, Foros del Bicentenario Ponencia. Edhasa. Bs As. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009, aporte SAIN Marcelo, pág 153

satisfacer las necesidades de los individuos, ante las diferentes situaciones del mercado que puedan dañar a los más vulnerables. Esto se lleva adelante como estamos viendo a través de las políticas públicas, que le dan “sustancia a la institución Estado” y por ende a las relaciones sociales.

También a esta altura podemos, conforme las primeras experiencias que se llevaron a cabo en este campo y por el origen de estas; buscaban y eran tendientes a la acción y el utilitarismo, la indagación era más práctica que científica, más multidisciplinaria, pero lo político quedaba reservado únicamente a la ciencia política.<sup>37</sup>

En este trabajo no se busca fijar una posición ideológica, porque cada administración de turno hace suya ésta, originando políticas públicas en este sentido, sino analizar la multidisciplinariedad que se da hoy en el tratamiento de temas como la seguridad pública en un sentido también multidisciplinario. Interpretando que lo público significa entender, comprender y asumir políticas públicas en la implementación de la toma de decisiones y las estrategias para llevarlas adelante, cuyos intereses y objetivos deben ser de alcance general.<sup>38</sup>

A modo de ejemplo es significativo el estudio que se realizó en nuestro país en cuanto al gobierno de la formación de policías en un país federal.<sup>39</sup> Este último analiza las bases de formación y los recursos humanos y económicos señalando el marco normativo sobre el cual se establece mediante la Ley de Seguridad Interior Nro 24059, en forma efectiva y mediante la labor conjunta del Ministerio del Interior junto con el Ministerio de políticas públicas dentro del marco del Consejo Federal de Educación se dispuso el denominado Decreto

---

<sup>37</sup> MENY Ives y otro, ob cit, pág. 14 En este contexto de explosión y luego de crisis del *Welfare state*, no es sorprendente que el análisis de las políticas públicas no se haya quedado aislado donde sus fundadores lo situaron, es decir, en el campo de la ayuda de la decisión pública y en una perspectiva ideológica. El análisis de las políticas públicas se ha convertido en parte interesada a veces a pesar suyo de un debate más amplio sobre la naturaleza del estado...”

<sup>38</sup> MENY Ives y otro, ob cit, ob cit pág 7 : “...En este sentido normativo lo público tiene que ver con necesidades e intereses y proyectos de alcance general y objeto (a la vez que busca modificar) lo convencional, intereses y proyectos de alcance general y objetiva ...”

<sup>39</sup> Cuadernos de Seguridad, Colección Investigación y Análisis, Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Bs As 2008.

144/08 por el cual se establecieron parámetros de contenidos mínimos como una forma de homogeneizar la formación policial en todo el país.

### **La implementación propiamente dicha**

Luego de explicar la diversidad de teorías que hacen a las políticas públicas en cuanto a su implementación y el por qué de su necesidad, intentaré describir su implementación, tratando de disminuir sutilezas y explicando aquellos puntos principales en el tratamiento de estas. Las teorías sobre estas temáticas en particular y sus metodologías son variadas también y responden a determinados factores, que varían según el modelo sistémico de toma de decisiones. Dentro del modelo o diseño adoptado se registran elementos o componentes comunes y estos hacen a su escenario, contexto o ambiente. Las demandas, los requerimientos o necesidades para satisfacer, exigen objetivos o metas y sus resultados son componentes de estos métodos, agregando uno en particular: el de la flexibilidad ante la incertidumbre.

Para describir este tema en especial he tomado una definición que considero explícita: "...La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños ordenado por las decisiones políticas..."<sup>40</sup>

Debemos acordar que cada contexto es particular y sus actores muchas veces presentan dificultades para llevar adelante la implementación de políticas públicas. Muchos autores señalan la necesidad de contar con aportes de otras ciencias y disciplinas tales como la sociología, la psicología social, la administración pública, las ciencias políticas entre otras, y que expresan y sostienen distintos marcos teóricos. Estos marcos teóricos a su vez son

---

<sup>40</sup> VILLANUEVA Aguilar Luis F Compilador VAN METER V D y otro, "El Proceso de Implementación de las Políticas", año 2000, pág 3.

divididos en diferentes categorías: lo organizacional, el control - supervisión, el impacto, los resultados políticos y judiciales, las relaciones organizacionales por enumerar algunas.

Otros autores señalan la importancia del aparato burocrático que tendrá la tarea de efectuar la implementación. Al respecto Ripley lo define, *“...como el conjunto de aquellas características, normas y patrones en relación en las dependencias ejecutivas, que tienen relación potencial o real con el desarrollo de las políticas...”*<sup>41</sup> Donde se mencionan a su vez una serie de componentes, que identifican la dimensión de la agencia, los niveles de toma de decisión, la dinámica de la comunicación, el sentido de la comunicación. Sin embargo, más importante desde mi óptica es la referida a la del apoyo político, que se pueda registrar. Hago hincapié en ella porque todo proceso de cambio genera a su vez de resistencia incertidumbre y vuelve al proceso una situación aun más compleja. Y muchas veces para encontrar soluciones o abrir o posibilitar respuestas se necesita contar con decisión y apoyo político, sin lo cual la implementación de cualquier política puede quedar sólo en el plano discursivo. Un punto no menos importante lo constituye la actitud de quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante esta tarea, pues la decisión de éste, su compenetración, puede ser decisoria en el logro de metas u objetivos planteados. Cada uno de los puntos mencionados y sencillamente descriptos a su vez se encuentra en un cuadro o línea sistematizados o fijados en etapas que a su vez describen un proceso y las instancias de control, sobre los lineamientos establecidos por la agencia administrativa.

Detrás de esos lineamientos se encuentra la asignación de recursos y la descripción del proceso de supervisión, la que puede adoptar distintas modalidades<sup>42</sup>. Cada etapa del proceso a su vez se encuentra en íntima vinculación con el anterior y el siguiente. Por ello la interrelación y la descripción de los circuitos deben señalar “flexibilidad” de de tal manera que

---

<sup>41</sup> AGUILAR VILLANUEVA Luis (comp.), METER V D, ob cit, pág. 14

<sup>42</sup> AGUILAR VILLANUEVA Luis (comp.), METER V D ob cit pág 9 “...La supervisión de los programas asume tres modalidades; la inspección, la auditoría, y la evaluación...”

permita su adecuación al contexto normativo y a los denominados factores exógenos y endógenos. Lo que nos lleva a identificar y establecer los siguientes puntos que deben ser considerados en todo proceso de implementación: se debe explicitar o se debe tener en cuenta en forma general es, lo normativo, con lo metodológico, los factores internos y externos, claridad en los objetivos, recursos y consenso, teniendo siempre presente que el grado de claridad y comunicación hace del proceso uno con menores dificultades, desvíos y ambigüedades. Nuestro contexto, el de las ciencias sociales en la aplicación de las políticas, exige a su vez una racionalidad distinta, la pública.

El diseño de una política pública debe centrarse en un circuito cíclico que luego se va retroalimentando sobre ejes acordados<sup>43</sup> donde los circuitos de decisión deben dinamizar la institución. En la sistematización del procedimiento de gestión se debe tener presente el contexto político administrativo, de tal manera que éste no haga que el impulso caiga en una suerte de letargo. “...Se debe buscar un patrón de policy making modificar reglas escritas o no, procedimientos formales o no expectativas legales o no concepciones medidas o desmedidas de la relación entre la sociedad y el gobierno...”<sup>44</sup>

La acción referida implica una toma de decisiones en la cual se puede visualizar tres momentos. Aquella que es la definida propiamente del programa mediante el señalamiento específico del problema y su delimitación. Un segundo paso donde encontramos aquellas etapas que hacen al proceso de toma de decisiones en la implementación, y finalmente aquellas que son propias a la disposición de recursos. Todo dentro del contexto público administrativo estatal.<sup>45</sup>

En el análisis de la interpretación del Estado y desde la posición del que es parte y cuyo rol se encuentra en producir políticas y que han llevado a un

---

<sup>43</sup> SAEZ Manuel Tamayo, “El análisis de las Políticas Publicas”, Universidad Complutense de Madrid, Editorial alianza Universidad, Madrid 1997. pág 3 El proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico. El gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si éste ha concluido o si permanece se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso.

<sup>44</sup> VILLANUEVA AGUILAR Luis, “La Implementación de las Políticas Publicas”, México, 1993, pág 3.

<sup>45</sup> KLISKSBERG Bernardo, “¿Cómo enfrentar la pobreza?”, GEL/CLAD, Buenos Aires, 1992, documentos, pág., 11.

debate aun más amplio sobre la naturaleza del Estado, lo cual debe permitir una mayor dinámica en la aplicación de políticas específicas (Educación, salud, policía, lucha contra el fuego, etc. )

Las ideas presentadas son aproximaciones a esta última afirmación, pero nuestros escenarios nos deben llevar a buscar estructuras alternativas de planificación en los diferentes niveles.

## **Planificación**

El proceso descrito nos lleva a abordar otro punto: el de la planificación. La cual como proceso tal cual la conocemos se da inicio a comienzos del siglo pasado y en su evaluación anterior se diferencian distintas etapas, tales como la forma orgánica de la naturaleza, sobre la base del espacio bidimensional, sobre la base a la razón divina, ligadas a la ilustración entre otras. Hoy la planificación reviste características particulares, deben ser acordes al contexto y básicamente buscan el consenso en procesos abiertos, democráticos de toma de decisión. Otras variables de están se ajustan a objetivos logrados. En el orden estatal la planificación debe ser ubicada en las acciones burocrático-políticas donde encontramos distintas clases de planificación (asignativa, innovadora, radical, revolucionaria). Sin embargo, se debe debiéndose entender que existe una gran diversidad dentro de los procesos de planificación, adscribiendo ésta a su vez a una variedad de especificidades en sus esquemas, tales como puntos interconectados, los que por analogía pueden encontrarse en la generalidad.

Para John Friedman en forma sintética señala que la planificación se encuentra en la toma de decisiones, la científica técnica en oposición a la ortogonal, la planificación está en todas las áreas de intervención estatal, existiendo distintas formas de planificación. La primera idea o imagen que se nos presenta puede ser la idea de señalar pequeños pasos para poder avanzar. Esto es denominado incrementalismo y busca establecer el avance en forma segura y

presenta dos alternativas. Una que podríamos denominar integral pues da saltos buscando analizar los problemas en forma general para proponer una solución integral a la situación. El otro es el análisis científico, y como lo expresa su nombre se basa en un análisis más completo y busca distintas alternativas.

Esas alternativas a su vez se presentan en distintas variedades enmarcadas en variantes con ejes de análisis diferentes. Está el análisis incremental simple, el de estrategia incremental simple con estrategias interdependiente y el desarticulado. Todas parten a su vez y buscan establecer su base en diferentes experiencias pasadas y todas presentan un punto en común: el de llegar a acuerdos políticos. Tal como lo enunciado por Yehezkel Dror, quien propone establecer modelos de toma de decisión, dando una mayor importancia a aquellos mecanismos y sistemas técnicos que busquen realismo con situaciones , que a su vez pueden presentar distintas modalidades de análisis basadas en distintos recursos de análisis para implementar políticas públicas. Así este autor define y propone el método de “salir del paso”, basado en las experiencias pasadas, con el fin de llegar a un acuerdo. Esta se encuentra limitada por los resultados para todos los actores y deben variar según la naturaleza de los problemas, así como debe haber disponibilidad de los medios para atender los problemas. Todo esto se constituye en el denominado esfuerzo cero para los administrativos que nos lleva al modelo alternativo de toma de decisiones basado en:

- Claridad de objetivos.
- Nuevas alternativas.
- Intento deliberado de expectativas.
- Nuevos criterios de decisión basados en fases extra racionales.

Es decir, es un modelo nacido de la racionalidad exhaustiva y el de las comparaciones sucesivas limitadas.

En el medio de estos procesos, nos encontramos con la burocracia, la que muchas veces por no afirmar decir siempre resulta ineficaz. Paul Taborini hace un tratamiento más particular sobre éste y deja la imperiosa necesidad de analizarla.

Lo central, cualquiera sea el sistema de análisis y de trabajo, lo constituye la búsqueda de la solución de problemas de tal forma de reducir y en la manera de lo posible disminuir a los registros más bajos la denominada incertidumbre. Newell y Simon la definen “...como la existencia de un problema cuando un individuo percibe un objetivo y las vías para conseguirla son inciertas...” De esta sencilla definición e identificación básica se conceptualiza para el esquema de buscar planteos que permitan encontrar vías de solución. Tomaremos de Kaufman quien señala en relación con esto “...es el estado de discrepancia entre una situación existente y un estado de cosas deseadas...” *Es decir en analogía se busca situarnos en un sistema lógico que construye y edifica el proceso de transformación de la realidad...*<sup>46</sup> Los problemas son a su vez clasificados como bien estructurados y mal estructurados. Estos últimos son aquellos que no presentan definiciones de solución, porque a su vez se caracterizan por presentar tres características: novedad, complejidad y ambigüedad. La búsqueda de posibles soluciones supone identificar las características e identificar los problemas. Una de las propuestas de solución de problemas se basa en la creatividad entendida como el rechazo a ideas previamente aceptadas. Existen procesos de resolución de problemas los cuales distinguen entre la extensión y el tipo. Esto a su vez plantea y establece nuevas vías y procedimientos para elegir una alternativa en particular lo que nos lleva a afirmar que los diferentes procesos pueden presentar distintos momentos que pueden estar o no. Es decir podemos dividirlos en fases o no. Podemos establecer un orden simple y una secuencia pudiendo seguir o no una secuencia lineal y lógica. Y que el debate sea abierto con una amplia polémica en lo que hace a la investigación en el proceso de resolución de problemas que enuncian estrategias implicando el proceso.

---

<sup>46</sup> SUBIRATS Johan y otros, “Lecturas de Gestión Pública”, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Madrid, 1996, pág 2

Estas estrategias son identificadas mediante el proceso que las caracteriza en cada caso en lo particular. Así encontramos lo de la racionalidad limitada, la utilidad subjetiva esperada donde se identifican las distintas alternativas sobre diferentes escenarios hasta llegar a la mayor utilidad esperada. Estas a su vez presentan distintas debilidades, tales como aquellos límites cognitivos señalados por Simon lo que abrió el camino a distintas investigaciones sumando el campo de la heurística.

Llegando a este punto de la planificación también encontramos a Simon que señala que *“...la ciencia de la resolución de problemas tiene que tratar el proceso de resolución con altos niveles de generalidad y con capacidad de concentrarse en los rasgos característicos de cada caso. En base a ellos la investigación de las estrategias desarrolla sus tareas intentando descubrir métodos que contengan alta generalidad...”*<sup>47</sup>

Otro modelo de diseño de planificación estratégica es la denominada situacional que planteada por Carlos Matus (1977 CEPAL) pudiendo resumir sus conceptos en los puntos que a continuación se detallan; quien propone el acuerdo como medida de coordinación, pero a su vez quien coordina lleva adelante la ejecución del plan, fijando los siguientes parámetros. Se debe procurar conciliar el conflicto y el consenso y, al buscarse el acuerdo se va gestionando y ejecutando el plan. Por ello los planes expresan lo posible. Se destaca la importancia de la política y la intervención de los diferentes actores sociales, así como el hecho de incorporar el aspecto metodológico. El punto de partida es la realidad, donde el actor que planifica se encuentra inserto en ella y por ende parte de esa realidad, coexistiendo con otros actores que de alguna manera también planifican e interactúan, llevando a la coexistencia de varios planes que pueden ser coincidentes. Definiendo este escenario como “situacional”.

---

<sup>47</sup> KAUFMAN Geir, “Solución de problemas y creatividad”, pág 7

Es indudable que las diferentes teorías de planificación e implantación de políticas públicas deben encontrarse de acuerdo con el modelo de gestión y a la realidad en la cual se encuentran insertas. Teniendo presente que “la realidad es una realidad compleja”, donde existen conflictos de intereses y diferentes tipos de actores. Es decir que el conflicto debe ser tratado como algo común y que se encuentra en el escenario y hay que saber manejarlo. Y en nuestro caso Seguridad Pública en la actualidad surge específicamente del conflicto.

En esta línea de pensamiento y la propuesta dada en definitiva es intentar generar un trabajo en red con formas flexibles y participativas de organización, tendientes a crear y aplicar conocimientos a la solución de problemas y buscando proponer una administración democrática.

A modo de conclusiones parciales y sobre lo escrito precedentemente podemos afirmar lo siguiente:

- El problema debe estar claramente delimitado y los actores bien identificados.
- La construcción de una política pública debe estar centrada en un futuro posible y deseable y consensuado por los diferentes actores.
- El marco de trabajo debe ser conocido por cada uno de los participantes y la puesta en marcha debe ser controlada durante todo el proceso de tal manera que puedan establecerse parámetros de control.
- Se debe agilizar la toma de decisiones para que la dinámica institucional no se vea demorada.
- Los niveles de tensión y de conflicto son parte de la puesta en marcha de su implementación. Estos deben ser manejados con naturalidad.
- Se deben identificar los temas críticos y las orientaciones estratégicas de intervención.

Muchas veces la postura del desarrollo sólo es vista desde la arista de lo económico, sin tener en cuenta que el sentido principal de lo económico es que que está al servicio del ser humano y por ende lo social contiene a esta visión. La década del noventa nos dejó marginalidad, exclusión e inequidad social, siendo esta última crisis una profunda toma de conciencia hacia donde nos ha llevado el liberalismo económico. El desarrollo debe ser visto en forma multidimensional enmarcado sobre dos ejes principales: la búsqueda del desarrollo del ser humano y tratar de disminuir la desigualdad social.

En este sentido, el Estado en su interacción con la sociedad debe establecer políticas públicas que permitan este desarrollo, de tal manera que el Estado se encuentre interconectado con las base no sólo en forma vertical sino también forma horizontal de tal manera que modifica el sistema de gestión. Asimismo debe reunir dos condiciones: la simplicidad entre los corredores y las vías de comunicación. Y dentro de la complejidad, con una segunda características: la de los roles definidos. Actualmente y en forma personal considero que el mayor desafío se encuentra y está dado en la recuperación del poder político y en la confiabilidad de éste y la estructura política, de ahí el hecho de pensar en la gestión pública estableciendo un modelo institucional, lo cual lleva a políticas de acción programas líneas o intenciones dentro de las políticas públicas. En una conclusión abreviada, en primera instancia, en la gestión se deben fortalecer la interacción entre el Estado y los distintos actores con consensos, compromisos y apoyos mutuos. En una segunda instancia se debe establecer una verdadera modernización de la estructura organizativa sobre la base de políticas públicas para que no sólo sea una situación meramente discursiva.

Lo precedentemente especificado debe ser edificado sobre información caracterizada en forma de ideas principales. Estas últimas se establecen como elementos constitutivos de estrategias en forma general y que en este caso en particular deberán estar dadas sobre la organización. Su éxito o su fracaso estará dado en la focalización de los objetivos fijados y en la persistencia en el tiempo e íntimamente vinculado a los procesos políticos. En el caso particular

de la Seguridad Pública se deben construir conceptos operativos específicos donde se vinculen a los diferentes actores para una mayor especificidad técnica. Todo ello con el objeto de establecer roles específicos, de tal manera que la decisión y acción política pueda ser sostenida en el tiempo.

### **Seguridad Humana – Políticas Públicas – Seguridad Pública**

Cuando hace unos días atrás se cumplía un nuevo aniversario de la caída del muro de Berlín, los medios de comunicación nos presentaban a cientos de personas golpeando ese símbolo de un momento de la historia del mundo que será asociado a lo que se denominó la bipolaridad. Y con ese cierre del mundo se dará inicio a otra etapa de amenazas a nivel nacional, regional y mundial, las ligadas y vinculadas con el desarrollo del ser humano.

Estas nuevas amenazas son aquellas que se ciernen sobre el medio ambiente, la desprotección, la marginalidad social, la alimentaría, la mayor inequidad social, las nuevas enfermedades que se transformaron en “pandemias” o los conflictos de intereses que explotan la diferencia cultural y racial y que llevan y han llevado al genocidio de pueblos enteros en busca de una unidad étnica.

Nuestra región, nuestro país sufrió estas situaciones de desencuentro y dolor amparados por aquella doctrina de la seguridad nacional. La toma de conciencia a nivel mundial llevó a que fueran las Naciones Unidas quienes originaran y promovieran reflexiones sobre la seguridad humana junto con una heterogeneidad de distintos autores.<sup>48</sup>

Tal vez aquellos que ayudaban a derribar el muro pensaban que también ayudaban a hacer este mundo más seguro. Nuestra Región si bien logró vencer la resistencia, permitiendo determinados acuerdos, ha logrado también sentar las bases para buscar acuerdos en los denominados conflictos clásicos ligados con el denominado espacio vital. La inestabilidad creció en forma

---

<sup>48</sup> ARAVENA ROJAS coordinador, “Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz,” UNESCO, FLASCO, Chile, Santiago, 2002, pág. 8.

significativa ante la mayor inequidad, dando lugar a una mayor vulnerabilidad del ser humano, pese a los esfuerzos de distintas gestiones en diversos países y momentos en cuanto a intercambio cooperación y concesiones. Estas situaciones a nivel mundial y el proceso de globalización han contribuido a “...una universalidad de los valores y principios establecidos en la carta de los derechos humanos, su promoción y respeto exigen más asociación y mayor cooperación...”<sup>49</sup>

En este proceso y luego de la década del 90 donde se buscó reducir al Estado a un mero espectador del juego del mercado, en donde la actual crisis mundial, junto a los efectos negativos nos dejó una certeza y es la de reivindicar el rol del Estado como protagónico<sup>50</sup> debiendo en esas circunstancias generar condiciones de crecimiento y de desarrollo del ser humano. La complementariedad económica de las constantes migraciones, el corrimiento de la frontera agrícola y el calentamiento global han llevado a la humanidad a una mayor vulnerabilidad del ser humano. Entonces cada Estado busca brindar soluciones a esta situación de debilidad, reconstruyendo y fortaleciendo lo institucional.

El pensamiento lineal de seguridad internacional, estatal y humana demandan una nueva articulación dada en forma “integral” y cuyo análisis se centre en contrarrestar las situaciones de vulnerabilidad en los distintos niveles. Un ejemplo de ello ha sido la división dada por Jorge NEF quien señala los siguientes campos o niveles de incidencia: “...Ecología, economía, sociedad, política y cultural...”<sup>51</sup> Donde el punto de partida lo constituye en sustancia, el capital de cada dimensión, y donde los efectos señalan la contaminación ambiental, la inequidad en lo social, la violencia política, la inseguridad y la ignorancia en lo cultural.

---

<sup>49</sup> ARAVENA ROJAS Coordinador, ob cit, pág, 12.

<sup>50</sup> BERTRANOU JULIAN, “Revista Política y Gestión Vol. 2”, Buenos Aires, 2002 pág 3...lo importante es que en los últimos años, por los menos desde sectores académico y algunos sectores políticos y gubernamentales se esta enfatizando la necesidad de redescubrir el Estado, reinventar el gobierno o reconstruir su capacidad...”

<sup>51</sup> ARAVENA ROJAS coordinador , NEF Jorge, pág. 21

La Seguridad humana es marco de la seguridad pública, tiene como núcleo principal a las personas y no la seguridad del Estado. El concepto es mucho más abarcativo y no sólo tiene como objeto los conflictos violentos, las luchas armadas, la inseguridad, la corrupción, los hechos delictivos, sino todo aquello que es vulneratorio del desarrollo humano. Es este contexto que: *“...la seguridad humana, es decir, aquella dimensión referida al abordaje y control preventivo, conjurativo y punitivo de ciertos eventos lesivos de las personas y del desarrollo humano restringidos a los conflictos violentos y las problemáticas delictivas en sus diferentes manifestaciones...”*<sup>52</sup> Es decir, la seguridad humana presenta diferentes dimensiones las que han sido acuñadas en diversos momentos y que son abarcados por este concepto.<sup>53</sup>

El paradigma de la seguridad humana para Nef<sup>54</sup> se basa en la noción de vulnerabilidad mutua. Al explicarlo, asegura que el tema central de la seguridad humana es la reducción del riesgo colectivo a través de decisiones y acciones que disminuyan las causas y circunstancias de la inseguridad. En definitiva, la definición de seguridad presentada se basa en la probabilidad de lograr la disminución y el control de la inseguridad como factor que limita el desarrollo humano.

Para este autor es posible sugerir que la seguridad en los niveles más macro del sistema global depende de lograr la seguridad en los niveles más micro. Entonces, la seguridad real de las personas no depende de la posesión de instrumentos ofensivos-defensivos (fuerzas militares). La seguridad depende de diagnósticos y prescripciones que logren minimizar los riesgos en forma sistémica.

---

<sup>52</sup> UNITED NATION DEVOLPMEN PROGRAMME, “Herramientas de Evaluación de la Situación de Seguridad Pública UBLICA DEMOCRATICA EN AMERICA LATINA, 20 de enero de 2005, pág 8

<sup>53</sup> ARAVENA ROJAS coordinador, pág 30: “...por varias décadas han emergido diversos vocablos atinentes a la seguridad tales como seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad cooperativa y otros. Si bien es cierto que para un numero de analizan el concepto de seguridad va aparejado a la noción de fuerza y al atributo de violencia legítima y soberana estatales hay una tradición histórica de igualmente antiguo linaje que usa el termino seguridad para referirse a la reducción de riesgos y contingencias adversas que afectan a la llamada sociedad civil y a las personas.

<sup>54</sup> ARAVENA ROJAS coordinador, NEF Jorge, ob cit, pág 38.

“...Situaciones como la epidemia del SIDA y otras amenazas a la salud, el deterioro del medio ambiente, la progresión de las crisis económica – financieras globales, el narcotráfico, la expansión y propagación de conflictos locales, la hambruna, los desplazamientos poblacionales...son peligros reales e inminentes para los cuales los paradigmas tradicionales no funcionan...”<sup>55</sup>

La problemática de la inseguridad presenta un número de características comunes a saber:

- La inseguridad es un problema creciente y de carácter transnacional, en el que fronteras y soberanías pierden importancia.
- La inseguridad es el resultado de amenazas complejas a la seguridad de todos. En ellas se entremezclan variables ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales que no pueden explicarse ni resolverse con las consabidas herramientas teóricas.
- Las amenazas a la seguridad tienen un carácter fractal, es decir, que las disfunciones a nivel micro o local tienen repercusiones en lo macro y viceversa.

Un análisis de las políticas económicas tanto keynesiana como neoliberales sugiere, lejos de incrementar la seguridad del empleo, mejorar los niveles de vida, reducir la pobreza y crear condiciones de desarrollo, el resultado ha sido un incremento significativo de la inseguridad. Por eso se hace imperiosa la necesidad de un marco de referencia integrador que posibilite el análisis y la formulación de políticas públicas desde un punto de vista diferente al de los países centrales.

En este sentido, Nef plantea que la inseguridad es un efecto compuesto de múltiples factores. Es posible discernir cinco dimensiones interrelacionadas. La primera es la ecológica, que se refiere al ambiente natural y biofísico en el cual la actividad socioeconómica, política y cultural se desenvuelve. La segunda es la económica que explica la creación y distribución de la riqueza, a partir de los recursos extraídos del medio ambiente y su transformación en procesos de

---

<sup>55</sup> ARAVENA ROJAS coordinador, NEF Jorge, ob. cit, pág 42.

producción. La tercera dimensión es de orden social por la que las estructuras y la interacción entre las personas y las redes de relación, facilitan la cohesión y la convivencia. La cuarta dimensión es política e implica analizar las relaciones, estructuras y procesos que tienen que ver con el manejo del conflicto entre grupos sociales generado por la distribución del poder económico entre ellos. La quinta y última dimensión es la cultural que tiene que ver con la representación simbólica y valorización del orden socio-económico y político de su entorno natural.

La seguridad humana supone un entrelazamiento de estas dimensiones: la ecológica, la económica, la política, la cultura y social. Sólo así podemos tratar de acercarnos a resolver los conflictos que aparecen.

Finalmente, para cerrar los conceptos relacionados con la Seguridad Humana transcribiremos el concepto definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "...Tal vez sea útil contar con una definición más explícita. Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad..."<sup>56</sup>

Esta definición se encuentra vinculada al desarrollo humanos siendo para Amartya Sen "...*la expansión de las libertades que posee la gente para vivir de acuerdo con valores que aprecia...*" Es decir que es en definitiva el crecimiento sobre la base de sus aspiraciones y talentos, enfocado en la misma línea de pensamiento de las Naciones Unidas a través de su Secretario General Kofi Annan cuando expresó: "no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos..."<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Bertranou Julián y Fernando Calderón y otros. "Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana" aportes para el debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008. Pág. 12

<sup>57</sup> Bertranou Julián y Fernando Calderón y otros. "Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana" aportes para el debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. pág 13.

En este sentido y sobre la base de expresado al esbozar las condiciones que se necesitan para el desarrollo de las políticas públicas, hemos visto la necesidad de un contexto propicio siendo este el de la “governabilidad democrática”. Entendemos que la democracia es el medio propicio para crear esas condiciones de interacción política y social, principalmente para aquéllos que menos tienen. Es por eso que para obtener resultados seguros, es necesario fortalecer la gobernabilidad democrática.<sup>58</sup>

Esta temática implica establecer ejes de participación ciudadana vinculados e interactuando con las instituciones sobre la base de dos situaciones. Esa dimensionalidad, que es una transversabilidad sobre la totalidad de las políticas públicas, lo que exige información veraz. En segundo término, establecer marcos acordados del desarrollo de éstas, teniendo presente que esas políticas deben ser pensadas en el largo plazo, y a modo de ejemplo dentro de la seguridad pública, como serían los programas de reestructuración de las Fuerzas de Seguridad.<sup>59</sup>

En concordancia con los conceptos mencionados en el párrafo anterior es que esta problemática asume características y llevan a los países a interrelacionar estas situaciones comunes en asociaciones u uniones cada vez más amplias.<sup>60</sup> A nivel regional se sigue trabajando en lograr consensos y cooperación en lo que hace a seguridad. Estos son los objetivos y propósitos de la ENASUR, así como también de las organizaciones económicas políticas como el MERCOSUR, en donde con el despegue de Brasil se está potenciando aun más la región. Es evidente el cruzamiento de los factores de inseguridad a toda la región, lo que ha llevado a la creación y firma de acuerdos para el

---

<sup>58</sup> BERTRANOU Julián y CALDERÓN Fernando y otros. “Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana” aportes para el debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. pág 16.

<sup>59</sup> BERTRANOU Julián y CALDERON Fernando y otros. “Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana” aportes para el debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ob cit pág 19: “...rescribir leyes y reglas administrativas puede ser un necesario primer paso, pero la cuestión central en la reforma de los sectores judicial y de seguridad es un cambio en el comportamiento, las acciones, las operaciones y en las estrategias del personal y de las instituciones de estos sectores. Consecuentemente (esta reforma) es un programa de desarrollo de largo plazo...”

<sup>60</sup> ARAVENA ROJAS coordinador. “Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz”, UNESCO, FLASCO, Chile, Santiago, 2002 pág 42: “...La problemáticas emergente presenta un numero de características comunes, en primer lugar, el problema de la inseguridad creciente es transnacional, en lo que a fronteras y soberanías pierden importancia. Frente a ellos, el bilateralismos y poder hegemónico tienden a ser inoperantes y los mecanismos multilaterales existentes, pese a ser esenciales son inadecuados. Sin embargo, el encarar dichos problemas requiere de acción concertada, de prevención y de la configuración de comunidades de seguridad cada vez mas amplias...”

establecimiento de la denominada MERCOPOL. Entonces, “...La seguridad humana aborda dimensiones mas locales aunque respondan a grandes masas humanas, también ubica temáticas globales que afectan a la humanidad, como cuestiones ambientales o pandémicas...”<sup>61</sup>

Lo mencionado en el párrafo anterior busca ilustrar algunas de las iniciativas en pos de la protección del ser humano donde “...el tema central de la seguridad humana es la reducción del riesgo colectivo (y compartido)<sup>62</sup>, por medio del análisis, de las decisiones de prevenciones y de acciones que disminuyan, más allá de sus expresiones sintomáticas, las causas y circunstancias de la inseguridad...” Esto nos ubica en el campo de las ciencias sociales<sup>63</sup> y dentro de éstas de las políticas públicas. En este sentido se busca de disminuir, reducir y controlar esa vulnerabilidad, para lo cual el Estado debe establecer las bases de la Seguridad Pública.

En este contexto de políticas públicas, vinculadas a la seguridad pública, las cuales no han sido pensadas en forma de objetivos a largo plazo. Estas han respondido al contexto político de coyuntura, buscando privilegiar soluciones basadas en la denominada “tolerancia cero”, “mano dura” o “recursos punitivos legislativos” que en apariencia prometen, u ofrecen resultados en forma inmediata, pero que no responden ni tienen en cuenta propuestas integrales y multidireccionales que demuestren resultados a largo plazo.

Ahora bien, en el escenario de actuación y que hemos mencionado para la implementación de las políticas públicas, situacional, en nuestro caso particular y direccionado a la descripción de la seguridad pública, éste no es abierto. Es decir acá la actuación se encuentra establecida sobre lineamientos legales que

---

<sup>61</sup> ARAVENA ROJAS coordinador “Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz”, UNESCO, FLASCO, Chile, Santiago, 2002 pág 30

<sup>62</sup> ARAVENA ROJAS coordinador, “Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz”, UNESCO, FLASCO, Chile, Santiago, 2002 pág 41”...la definición de seguridad usada en este trabajo se basa en la probabilidad de la reducción de riesgos y de vulnerabilidad: esto es, la disminución y control de la inseguridad...”

<sup>63</sup> LASSWELL HD“...La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión, por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primea tarea busca desarrollar las ciencias de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y por consiguiente rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología...”

parten de nuestra Constitución Nacional, ya en su artículo 1 se menciona que nuestra forma de gobierno es representativa, republicana y federal. Esto último infiere que dentro de la conformación organizativa estatal por cada estado provincial existe una fuerza provincial de seguridad siendo el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, la última en constituir su policía. En el ámbito federal, las denominadas fuerzas federales son la Policía Federal Argentina, la Prefectura Naval, Gendarmería Nacional y la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Cada estado provincial puede organizar su propia fuerza policial con el objeto de desarrollar las funciones de seguridad preventiva y de investigación criminal. En el sistema federal la cúspide del ordenamiento se encuentra dada también por la Constitución Nacional. En forma lógica existen una serie de leyes que dan una sujeción normativa al sistema de seguridad nacional siendo la Ley de Seguridad Interior Nro 24.059 mediante la Ley de Ministerios y los Decretos 1066/04 y decreto 1007/07 por los cuales se transfiere la Secretaría de Seguridad Interior y los cuerpos policiales y Fuerzas de Seguridad Federal al ámbito del Ministerio de Justicia Seguridad y Derechos Humanos.

El órgano que engloba al sistema de seguridad es el denominado Consejo de Seguridad Interior establecido dentro de la referida ley. Esta enunciación busca afirmar la posición definida, es decir”...*la seguridad pública no constituye una cláusula abierta que admita cualquier modalidad de intervención estatal, sino que configura un estado de normalidad cívica que se fundamenta y deriva exclusivamente de lo establecido en la constitución y en las leyes vigentes, esto es, en una ley previa, escrita, cierta y estricta...*”<sup>64</sup>

Asimismo Saín apunta y especifica que: “...*tal intervención estatal debe tener lugar frente a la materialización de ciertos hechos socialmente lesivos en el ejercicio efectivo de la función protectora del Estado a través del sistema penal y en su marco, eventualmente del accionar policial, pero siempre conforme al*

---

<sup>64</sup> SAIN Marcelo Fabián “Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina, pág 17.

*marco jurídico vigente. Se trata entonces de una situación normatizada, es decir una situación previamente legalizada...”*

En este escenario normatizado y limitado, encontramos diferentes actores que actúan mediante alguna intervención en la prevención y represión de conductas y acciones que transgreden las normas de convivencia social. Esto en forma escrita y material se encuentra materializado en el Código Penal que se denomina sistema penal. Dentro de ese registro normativo encontramos el llamado proceso de criminalización y todos aquellos individuos o grupos de personas que violan estas normas o su encuadre normativo tipifican esas acciones. Los diferentes actores o agencias que realizan la prevención, la investigación, la vigilancia, tienen un rol fundamental principal en el proceso descrito en el párrafo anterior, en forma general. Éste a su vez individualiza dos etapas. La primera de ellas se refiere a la creación de la norma y es caracterizado por dos poderes el legislativo y el Ejecutivo. Está la escrita y que podríamos llamar la del positivismo al ubicarla en un código, implica la sanción y la publicación de la norma e involucra a tres agencias en particular la que hace a las Fuerzas de Seguridad, la judicial y la penitenciaria. Cada uno de los actores en las dos etapas efectúa una selección de las conductas y hechos y que encuentra su límite en los encuadres dados por los poderes políticos. En los actores de la segunda etapa las Fuerzas de Seguridad y las policiales cuentan con un papel principal pues son aquellos que dan cuenta de la noticia criminal. Es decir, es el primer paso para la intervención de la agencia judicial dando inicio a la denominada selección criminalizante.

La descripción general hace al Estado mismo y es función en esencia y exclusiva de éste. En el análisis de esa facultad específica del Estado, del manejo de las relaciones de su control, el conjunto de procedimiento es describir el alma de la teoría política. Es la descripción del control de la criminalidad y de las actuaciones de los diferentes actores. Allí encontramos que el Estado se encuentra por encima y al final de éste de tal manera que la metáfora de lo circular se encuentra presente y esta desde las miradas castigo

y sanciones hasta las transformaciones que se presentan en el agente penitenciario y que constituyen el dispositivo de seguridad. Lo presentado y descrito en los momentos del sistema de seguridad pública, implica la existencia de mecanismos disciplinarios, de mecanismos jurídicos legales, mecanismo de seguridad interrelacionados en donde el Estado asume distintas dimensiones: la territorial, la soberana y que se materializan a través del poder de policía. Es así que: “...la seguridad tratara de acondicionar un medio en función de acontecimientos o de una serie de acontecimiento o elementos posibles, serie que será preciso regularizar en un marco polivalente y transformable...”<sup>65</sup> Es esa la función del Estado: la de intervenir para modificar o crear las condiciones para el desarrollo del ser humano en forma general y específica siendo la seguridad pública una de las dimensiones a gestionar.

Sobre esta última mención debemos entender a las políticas públicas y a la seguridad pública como intervenciones donde se involucran a los diferentes actores estatales y sociales en busca de construir certeza en el comportamiento, regular ámbitos sociales estableciendo las bases de entendimiento sobre la realidad. Por ello el Estado no puede estar y dominar todas las situaciones, sino que debe fortalecer para ello las instituciones, dándole legitimación, mediante la creación y mantenimiento de las condiciones básicas para su desarrollo.

Es el Estado quien establece el conjunto de normas que regulan la convivencia y su exclusividad y está dada en la especificidad para el mantenimiento de la seguridad pública. Mediante la agencia policial se efectúa el servicio público de protección de los derechos de las personas, el que debe estar dado en todo momento por el principio de legalidad, entendiendo a ésta como la actuación u acción dentro de lo establecido por las normas.

Todo ello nos lleva a afirmar que el desarrollo de las actuaciones de la Fuerzas de Seguridad y policiales, al poseer la potestad del uso de la fuerza, en su

---

<sup>65</sup> FOUCAULT, Michel. “Seguridad, territorio, población: Curso en el College de France: 1977-1978”. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006. Pág 40

accionar específico, deben de actuar conforme a derecho, bajo el control, supervisión y orientación del poder institucional del Estado. Esto nos hace reiterar la necesidad de establecer dentro de la agenda pública y en beneficio de la sociedad políticas públicas de seguridad pública que respondan a diseños que brinden y den solución a los problemas de vulnerabilidad de la comunidad.

La seguridad e inseguridad se encuentran ligadas e íntimamente vinculadas con lo político y el poder. Estas expresiones asumen dimensiones problemáticas, reconociendo las siguientes: ambientales, económicas, sociales, culturales, alimentarias y políticas. Entre ellas la política asume un papel preponderante porque no solo asume el poder coercitivo, el cálculo legal, sino también porque posee el efectivo manejo del conflicto.

Hemos señalado el temor o la denominada sensación de inseguridad, la cual en nuestro país ha crecido en gran medida, lo que es motivo de estudio habiendo recibido la identificación de “inseguridad subjetiva” o “miedo al crimen”. Se constituye en un parámetro totalmente distinto al de la seguridad objetiva o de las tasas de delitos reales. Por su parte Gabriel Kessler lo conceptualiza y delimita de la siguiente manera: “...*el miedo al delito en una sociedad, en un período determinado es el resultado de un proceso sociocultural cuya relación con la inseguridad objetiva no es del orden representación realidad...*”

Este temor ha originado y producido consecuencias tales como el consenso hacia políticas penales duras y que en el factor social se conceptualizan como “miedo en la comunidad”.

Kessler menciona a Delumeau definiendo este sentimiento de la siguiente manera: “... *se trata de una emoción de shock a menudo precedida por la sorpresa y toma de conciencia de un peligro inminente...*”<sup>66</sup>. Este fenómeno ha tenido un recorrido histórico identificando un momento en particular: el del

---

<sup>66</sup> Bertranou Julián y Fernando Calderón y otros. “Estado, democracia y Seguridad ciudadana” aportes para el debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008 aporte, Kessler Gabriel, ob cit, pág 108.

renacimiento donde junto con el crecimiento urbano donde el delito adopta otros caros, el del anonimato. Así da lugar a la emergencia de la inseguridad subjetiva de tal manera que, llegando a nuestros días, encontramos un aumento en nuestra región, y ocupando en nuestro país un lugar preponderante dentro de la agenda pública.

También hemos mencionado que esta realidad incide directamente en la adopción de políticas punitivas. Sin embargo la mayor consecuencia es la ruptura en la interrelación social, al producir: “...fractura el sentido de comunidad y vecindad al ir vedando el uso de espacios públicos considerados peligrosos “...en segundo lugar la reputación de áreas peligrosas genera una espiral de degradación socio económica...” (...) “...el temor esta en la base de un incremento de la inequidad...” (...) “...desregulando la vida local...”<sup>67</sup> Estas afirmaciones llevan a establecer o identificar en una parte de la sociedad “...estereotipos sociales peligrosos...” que separan aun más a la sociedad agregando el fenómeno de la discriminación.<sup>68</sup>

Entonces lo expresado anteriormente a su vez fue objeto de estudio de Kessler quien realizó una investigación en este sentido en la provincia de Buenos Aires planteando así una redefinición de la alteridad: inseguridad subjetiva, sobre el otro urbano. No observó una criminalización masiva de la pobreza ni tampoco una oposición entre barrio y villa, sí una desconfianza y mayor temor a la policía y servicios de seguridad privada. Esto en parte de la clase media y alta donde también lo encontramos lo que califica como “una relación entre ruptura de confianza y temor”. Aparece un temor nuevo a trabajadores de servicios con lo que se tiene un vínculo cotidiano, trabajadores domésticos y otros empleados de mantenimiento que podrían ser amenazantes...” También se señala el temor hacia otras figuras que se mencionan en el límite de lo legal e ilegal. Haciendo suyo el concepto de dangerization (Lianos y Douglas 2000)

---

<sup>67</sup> KESSLER Gabriel, ob cit pág 113.

<sup>68</sup> KESSLER Gabriel ob cit pág 114: “...Los trabajos de Rosana Reguillo muestran una diversidad de figuras que generan miedo y desconfianza en las urbes latinoamericanas; drogadictos, borrachos, prostitutas, jóvenes que escapan a la definición normalizada, travestís, homosexuales, figuras imaginarias como portadores de los anti valores. El otro del delito tiene que casi todas las ciudades una apariencia reiterada: el joven varón de sectores populares, que aparentemente no estudia, ni trabaja, seguramente se droga, un neo marginal moderno.

que sería, el “*empeligrosamiento*” o *Dangerization*” que es conceptualizado como la tendencia a evaluar cada contexto con categorías de amenazas de diversos tipos.

La inseguridad subjetiva, junto con otros efectos, socava la cultura democrática y lleva a favorecer políticas de mano dura, el uso de armas, el pedido de pena de muerte, las políticas xenofóbicas, la discriminación entre algunas de las más relevantes y que conlleva a la desconfianza en las relaciones sociales.

Este fenómeno de la inseguridad en la década del 90 entre los años 1994 y 1997 no era tan manifiesto y no se registraba a la inseguridad dentro de las preocupaciones de la opinión pública<sup>69</sup>. Sí se evidencia una creciente preocupación, entre los años 1997 y 1998 cuando pasa a ocupar un lugar dentro de la agenda pública, señalándose por encuestas de ese momento que la inseguridad era impulsada por el desempleo y por el aumento de la pobreza. La principal franja de la población que más insegura se sentía era la adolescente. Mientras que se señalaba a la clase media alta como aquella franja social que era objeto de mayor cantidad de delitos. Esta información manifiesta, a su vez, un aumento en la percepción de inseguridad ante determinados estereotipos sociales que van surgiendo de un período económico en particular.<sup>70</sup> Por ello la afirmación: “...*la inseguridad no solo es función del número de crímenes violentos cometidos sino también de la forma como la sociedad experimenta el fenómeno de la criminalidad...*”<sup>71</sup>

Es relevante en este punto hacer mención sobre de qué manera los medios de comunicación son responsables de la percepción del crecimiento de los actos de violencia o delincuencia, sin que la misma se corresponda con la realidad. Muchas veces el sensacionalismo y determinados hechos son explotados mediante grandes exposiciones y coberturas las que les dan una mayor

---

<sup>69</sup> FRUHILING Hugo y otros “Crimen y Violencia en América Latina”, ob cit pág 162.

<sup>70</sup> FRUHILING Hugo y otros “Crimen y Violencia en América Latina”, ob cit pág 163: “...las respuestas con respecto a las causas de la expansión de la criminalidad y de los tipos de individuos que cometían los delitos revelan algunos prejuicios, pero también ponen de presente varias intuiciones interesantes. El 64,7 por ciento de los encuestados citaba el desempleo y el aumento de la pobreza como las principales causas de los aumentos en la tasa de crímenes...”

<sup>71</sup> FRUHILING Hugo y otros “Crimen y Violencia en América Latina”, ob cit pág 104

sensacionalidad. A esto le agregaría el rumor, el que se multiplica y hace crecer aun más la dimensión de la percepción de inseguridad e incide directamente en la opinión pública.

Sobre las políticas públicas y de cómo bajar la percepción de inseguridad se establece una serie de pasos a seguir. El primero es acordar el lugar en que se encuentra dentro de la agenda pública las políticas para disminuir el temor, porque de esta manera se puede legitimar y establecer los límites que tiene esta acción. Otra consecuencia es el alejamiento entre los miedos y la inseguridad objetiva, por la sobrestimación y la frecuencia de los crímenes aberrantes. La complejidad del sistema socio espacial puede verse agravado por la búsqueda de vivir permanentemente protegido. Las experiencias en otros países indican que las estrategias más eficaces son aquellos que establecen estrategias de prevención junto con programas sociales y o planes de recreación de mejoras urbanísticas. Es decir buscar planes innovadores que no lleven a la victimización. En este sentido, también se hace imprescindible establecer acuerdos con los medios de prensa, así como parámetros con indicadores de inseguridad subjetiva distinta de los de la seguridad objetiva.<sup>72</sup>

Esto es así en una mirada fragmentada del denominado poder de policía del Estado, pero existe una dimensión política aun más profunda que es aquella que hace a la toma de decisiones y que se constituye como norte en la creación de condiciones para el normal desarrollo de una sociedad. La continua confrontación pone la responsabilidad del manejo de la crisis en la capacidad del gobierno. De tal manera que Jorge Nef señala que: *“...la posibilidad de que un sistema político pueda enfrentar crisis y proveer seguridad para sus miembros, depende menos de su base económica o aun de su autonomía, que de la capacidad colectivamente aprendida para manejar el conflicto. En otras palabras la seguridad política es una función del buen gobierno...”*

---

<sup>72</sup> FRUHILING Hugo y otros , ob cit pág 133

Ahora bien, las situaciones de cambios permanentes dadas en el escenario protagónico de la provincia de Buenos Aires es un claro ejemplo del hecho específico de no poder sostener cambios y esperar resultados. Sin poder llevar adelante una autocrítica constructiva, lo que ha llevado a evidenciar aun más en la política la falta de efectividad en el ejercicio de la función de policía estatal.

Me parece importante y significativa, y deseo hacer una mención particular a una reflexión dada por la Doctora Sabina Frederic refiriéndose a las investigaciones en el campo de las ciencias sociales y, en particular, sobre la temática de la profesionalización policial en la Argentina. En la ponencia sobre el Foro del Bicentenario, lo mencionado por Palmieri y Weigmaster, ellos afirmaban que “... *la policía no sólo participa de las condiciones o escenarios en los que se producen los conflictos y los delitos sino que participan de la producción misma de estos hechos...*”

Esta afirmación sugiere que la función policial estaría atrapada en una suerte de paradoja o contradicción, por la que quienes deben prevenir o reducir el delito lo producen. Para Frederic, la policía no es un objeto que se define como actor por sí mismo, independiente de los mandatos y valores que la sociedad y el Estado le asignan. Las categorías de desviación tales como villero, boliviano, narco, etc. son nociones socialmente construidas y de las que la policía se apropia, por lo que esta afirmación no es válida para la investigadora.

Continua expresando la Dra Frederic “...*Me refiero a que es importante entender a la policía, como cualquier otro actor social, no como una entidad en sí misma, con un conjunto de atributos particulares o esenciales, sino como un objeto definido por el juego de relaciones que lo producen...*” Es importante advertir esta dimensión para apreciar en toda su profundidad la afirmación de

Dominique Monjardet cuando dice que la... *“la policía es el nombre que comúnmente se le da a la fuerza pública...”*<sup>73</sup>

Señala que la fuerza de la policía es fuerza social del Estado, ni únicamente estatal, ni únicamente social y el oficio policial está moldeado por ella.

El fundamento de establecer un modelo de seguridad pública en lo macro, con objetivos a mediano y largo plazo tiene la siguiente significación y es sustancialmente luchar en contra de la desigualdad social, sencillamente porque la seguridad es un bien público, *“...no adoptar políticas públicas en este sentido implica fundar aun más la desconfianza hacia las instituciones, creando una actitud que podríamos decir es discriminatoria donde la condición social, las diferencias entre los que más tienen y los que menos tienen sea visto como una amenaza ...”*<sup>74</sup>

En nuestro país desde el advenimiento de la democracia, no se han establecido líneas de trabajo en sentido a dibujar un eje común acordado en la seguridad pública, la actuación y el desarrollo de políticas y estrategias, han sido en la coyuntura, las cuales han ido de un extremo a otro extremo<sup>75</sup>, en la enumeración de sus consecuencias encontramos: la afectación de la relación con la sociedad, pérdida de libertad y renuncia a los derechos individuales, desconfianza hacia las instituciones y las fuerzas de seguridad, modificaciones o reestructuraciones no convalidadas y analizadas en resultados por marchas y contramarchas entre otras. En muchos casos llevan a un aislamiento mayor de

---

<sup>73</sup> KESSLER, Gabriel, coordinador y otros, “Seguridad y ciudadanía Nuevos Paradigmas y Políticas Públicas”, Foros del Bicentenario Ponencia. Edhasa. Bs As. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009, aporte FREDERIC Sabina, “Foro del Bicentenario”, pág 111.

<sup>74</sup> FRUHLING Hugo, TULCHIN Joseph, “Crimen y Violencia en América Latina”, Seguridad Ciudadana, Democracia y Estado”, Editorial Fondo de Cultura Económica, Bogota, Colombia, 2005 pág 179.

<sup>75</sup> FRUHLING Hugo, TULCHIN Joseph, “Crimen y Violencia en América Latina”, Seguridad ciudadana, Democracia y Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, Bogota, Colombia, 2005 pág 166: “...En lo que refiere a las políticas públicas la reacción inicial ha sido aumentar la autoridad del Estado para imponer castigos mas severos y ampliar los poderes de la policía...aunque tales medidas permiten que el Estado responda con rapidez y de manera visible al problema, también pueden carecer de una capacidad demostrable de reducir el crimen. Igualmente, se ha señalado que la perspectiva punitiva disminuye la capacidad estatal para imponer restricciones al uso facultativo del poder por parte de la policía y dificulta las posibilidades de llevar a cabo una reorganización funcional de las instituciones policiales...”

las Fuerzas de Seguridad y de la sociedad con una mayor diferenciación de tal manera que el temor se vuelve en discriminación social.<sup>76</sup>

Esta descripción nos lleva a reconocer y a citar al respecto que: *“...la imperiosa necesidad de asentar la seguridad pública y el funcionamiento policial sobre nuevos pilares legales e institucionales, tratando de revertir, en primer lugar, la endebles e impericia con que la clase política abordó estos asuntos...”*<sup>77</sup>

En nuestro país se viene tomando conciencia cada vez en forma más profunda de establecer ejes comunes, uno de los principales es reconocer la complejidad de la seguridad pública. Para ello se hace necesario obtener información confiable para el desarrollo de estas políticas, las cuales son articuladas en cuatro variables: *“...el factor socioeconómico, la eficacia o no eficacia del Estado, el aumento del tráfico o consumo de droga, y la urbanización, a mayor urbanización más complejidad. De estas cuatro variables, la policía entra en una de ellas, en el tema de la capacidad o incapacidad del Estado...”*<sup>78</sup>

He de mencionar y referenciar aquellos puntos que hacen al escenario del armado de las políticas públicas y la seguridad pública en nuestro país a los cuales Marcelo Fabián Saín identifica como situaciones que *“...favorecerán o apuntalan una serie de conflictos vulneratorios de esa situación o cercenan la capacidad estatal de prevención o conjuración de dichos conflictos...”*<sup>79</sup>. Ellos pueden ser identificados en: condiciones sociales deterioradas que se materializan en bolsones de alta marginalidad urbana, símbolos culturales

---

<sup>76</sup> FRUHLING Hugo, TULCHIN Joseph, “Crimen y Violencia en América Latina”, Seguridad ciudadana, Democracia y Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, Bogotá, Colombia, 2005 pág 167: *“...la necesidad de sentir una mayor seguridad dentro del grupo tiende a limitar las relaciones en la comunidad excluyendo a cualquiera que sea desconocido como resultado de ello, es probable que el miedo asuma la forma de discriminación social...”*

<sup>77</sup> SAIN Marcelo Fabián “Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina”, Fondo de cultura económica, Bs As, 2002, pág 16.

<sup>78</sup> KESSLER, Gabriel, coordinador y otros, “Seguridad y Ciudadanía Nuevos Paradigmas y Políticas Públicas”, Foros del Bicentenario Ponencia. Edhasa. Bs As. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009, aporte FRAGA ROSENDO 55.

<sup>79</sup> BERTRANOU Julián y Fernando Calderón y otros. “Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana” aportes para el debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008, aporte SAIN Marcelo Fabián con la colaboración de Mariana Analia Domenighini, pág. 87.

vinculados con la ilicitud, un Estado con deficiente eficiencia administrativa y gestión limitada.<sup>80</sup>

En este sentido con la adopción y acuerdos que establezcan las bases para la implementación de políticas de seguridad pública, estas políticas eficientes y sus estrategias no podrán revertir las causas de la inseguridad. Es decir, la estructura social, política e institucional sencillamente porque estos factores mencionados no podrán ser revertidos en el corto plazo. En esta línea de pensamiento, la afirmación sería una no que esta situación se mantendrá durante la presente década pero la adopción de estrategias eficientes permitirá reducir la sensación de inseguridad. Los ejes para llevar adelante esto y que propone Saín son: la construcción de un liderazgo político eficiente sobre la seguridad pública, la constitución de un servicio civil de seguridad pública constituido por funcionarios y empleados profesionales un sistema de gestión directa del sistema policial, la modernización del sistema policial, la descentralización del gobierno de la seguridad en el plano local y una reforma de la justicia penal<sup>81</sup>.

En esta definición se deben tener presente otras consideraciones y particularidades, así como también el avance en el análisis y estudio de la seguridad, habiendo dejado de ser centralización exclusiva del “...*derecho penal y de las instituciones policiales para ser hoy investigado y debatido en forma creciente por las ciencias sociales...*”<sup>82</sup> El estudio y la necesidad de su análisis hace y es una obligación hacia la ciudadanía<sup>83</sup>. Esto ultimo señala la interrelación participativa con las políticas específicas. Así se busca establecer un verdadero cambio profundo, e implica establecer un nuevo ordenamiento.

---

<sup>80</sup> BERTRANOU Julián y Fernando Calderón y otros. “Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana” aportes para el debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008 aporte, SAIN MARCELO FABIAN con la colaboración de Mariana Analia Domenighini, ob cit pág 88.

<sup>81</sup> SAIN Marcelo Fabián con la colaboración de Mariana Analia Domenighini, ob cit pág 88....” En este marco resulta fundamental advertir que en la argentina los actuales niveles del delito y de violencia delictiva se mantendrán a lo largo de la presente década y su reproducción en el tiempo no podrá ser conjurada por el sistema de seguridad publica y menos aun por las estrategias de seguridad preventiva llevas a cabo por el sistema policial...”

<sup>82</sup> “Seguridad, democracia y reforma del sistema policía en la Argentina, Fondo de cultura económica, Bs As, 2002, pág 15.

<sup>83</sup> SAIN Marcelo Fabián, “Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina”, Fondo de cultura económica, Bs As, 2002, pág 17: “...Se define así un compromiso ineludible con el respeto de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas que de un modo u oro son parte de la problemática...”

Como bien señala Alberto M Binder, un nuevo paradigma, en la búsqueda de políticas eficaces<sup>84</sup> que dejen de lado los esquemas que son identidades que no tienen en cuenta la comprensión de los fenómenos sociales. Sólo tiene como objetivo el restablecimiento de la anomia mediante lo normativo, con políticas de orden señalando que el cambio pasa por el establecimiento del *“...paradigma de gestión de los conflictos no es una mirada débil sino una mirada de mayor complejidad que busca resolver problemas de fondo con mayor conciencia...”*<sup>85</sup> Para llevar adelante esto se debe buscar la mayor profesionalidad en el sistema, la participación de mayor cantidad de actores en donde exista un real proyecto, realización, práctica, valorización de esas políticas teniendo siempre presente la necesaria transparencia y participación. La búsqueda debe pues centrarse en construir una propuesta que permita proyectar un sistema de seguridad con visión democrática.

Adoptando la definición de Seguridad Pública brindada por Marcelo Saín: *“...es la situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos –considerados estos no solamente como principios o garantías formales sino también como prácticas sociales a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política económica y social, así como en su igualdad ante la ley su independencia ante los poder del Estado y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de derecho..”*<sup>86</sup>.

La situación de la seguridad pública viene creciendo en nuestra región aunque esto se sigue manteniendo en lo cuantificado muy por debajo de los niveles

---

<sup>84</sup> KESSLER, Gabriel, coordinador y otros, “Seguridad y ciudadanía Nuevos Paradigmas y Políticas Públicas”, Foros del Bicentenario Ponencia. Edhasa. Bs As. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009, aporte BINDER Alberto M. y otros; pág. 25 *“...ausencia de políticas verdaderamente eficaces han generado un circuito vicioso que poco a poco va generando un circuito vicioso que poco a poco va generando la idea de que inseguridad es un fenómeno natural que no podemos revertir...”*

<sup>85</sup> KESSLER, Gabriel, coordinador y otros, “Seguridad y ciudadanía Nuevos Paradigmas y Políticas Públicas”, Foros del Bicentenario Ponencia. Edhasa. Bs As. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009, aporte BINDER ALBERTO M. y otros; pág. 29.

<sup>86</sup> SAIN Marcelo Fabián, “Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema de Policial en la Argentina”, Fondo de Cultura Económica, Bs As, 2002, pág 15.

delictivos que en otras regiones. Mostrando los parámetros en estudios un crecimiento en la sensación de inseguridad que en las estadísticas propiamente dichas.<sup>87</sup>

Ahora bien el ordenamiento de datos y las descripciones de los diferentes campos han podido establecer aumentos en tasa de crímenes contra la propiedad, la libertad individual, delitos dolosos contra las personas, homicidios, entre otros. Pero estos datos sitúan a nuestro país como uno de los de menor índice de criminalidad en la región. Asimismo, las Naciones Unidas han promovido encuestas de consulta preguntando a la población si han sido víctimas de un delito con la finalidad de medir la tasa de criminalidad de aquellos delitos no denunciados.

Se ha tratado de explicitar con los ejemplos descritos y explicitados la necesidad de una mirada “integral” a la problemática de la Seguridad Pública y de las Políticas Públicas que la enmarcan.

Lucía Dammert para explicar las características de las políticas públicas en seguridad describe el escenario social a partir de 1990 en América Latina. En esta década comenzó en todo el continente un aumento de los delitos y en muchos países la respuesta se vinculó principalmente con el sistema de justicia criminal. Esto es, los cambios en la policía que varían desde el aumento de la dotación institucional pasando por la implementación de programas de policía comunitaria o reformas integrales. Las políticas de prevención del delito se enmarcan en un contexto donde se pone énfasis no sólo en el aumento de la criminalidad y el tenor sino también en los altos niveles de percepción de impunidad y corrupción.

---

<sup>87</sup> FRUHLING Hugo, TULCHIN Joseph, “Crimen y Violencia en América Latina”, Seguridad ciudadana, Democracia y Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, Bogota, Colombia, 2005 pág 156: “...A pesar de que el número de crímenes per capita de la Argentina se encuentra muy por debajo del promedio internacional, su índice ha aumentado en los últimos años, lo que no se conoce tanto es que la sensación de inseguridad revelada por las encuestas de opinión es mucho más alta de lo justificada por las estadísticas sobre crimen y que esta percepción ha crecido independientemente de los aumentos en la criminalidad...”

En este documento, la autora señala que América latina es un continente violento en el que sus habitantes enfrentan situaciones marcadas por el uso de la fuerza para solucionar problemas cotidianos. Esto nos ubica en términos de homicidios en el segundo lugar a nivel mundial.

Adicionalmente, en los últimos años se ha incrementado el consumo de drogas en general junto con el tráfico de armas utilizadas por el crimen para cometer todo tipo de delitos. En la región, además de la criminalidad objetiva expresada por los delitos ocurridos hay un crecimiento de los ilícitos subjetivos del temor, siendo un hecho que atraviesa a todas las sociedades. Así hay muchas personas que afirman no salir de su casa la noche por temor, asociados a la importante adquisición de artículos de seguridad.

Además del temor, la población se siente indefensa con instituciones del Estado que no responden a la magnitud del problema. La policía es otra institución con limitada legitimidad social debido a los hechos de corrupción que se publican a menudo en los medios de comunicación. La ineficiencia y el abuso del uso de la fuerza suman otra problemática a estas y muchas veces caracterizan su accionar.

La crisis de las instituciones policiales merece un párrafo aparte. Las iniciativas articuladas en el control y la represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y, utilizando los mecanismos legales, establecer su responsabilidad penal. Entonces, las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante el pedido social, hasta propuestas legislativas de endurecimientos de las sanciones para los victimarios.

Dammert asegura que la seguridad es tarea de todos. Es decir que la policía por sí misma no tiene las condiciones necesarias para enfrentar la problemática en su conjunto. Esto supone que lleva necesariamente a cambiar la perspectiva

de las políticas públicas, entendiendo que deben ser integradoras y complejas. Esta visión permite superar dos barreras en el diseño de políticas de seguridad: la primera es el hecho de que el control es concebido como necesario pero no suficiente para enfrentar la inseguridad. La segunda barrera superada es la visión dicotómica entre medidas de prevención y control. Esta visión no permite la integración en una política de Estado que enfrente la problemática desde sus diversas aristas.

Pero, ¿cómo prevenir el delito? Siempre siguiendo a la autora precedentemente mencionada, la prevención es un concepto complejo cuya construcción se fundamenta en teorías criminológicas que postulan la necesidad de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones delictuales. Visto y considerando la amplitud de objetivos, las medidas abocadas a la prevención de delitos pueden ser consideradas dentro de las políticas sociales. Sin embargo, pero esto puede ocasionar el riesgo de desarrollar un discurso que sostenga, por ejemplo, la necesidad de mejores niveles educativos para la población de escasos recursos con el objetivo de disminuir el incremento del crimen y no como respuesta necesaria para mejorar sus condiciones de vida.

Una definición esclarecedora pareciera ser la planteada por la ONU que entiende como preventiva: *“...toda acción orientada a evitar que el delito ocurra promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema forma de justicia criminal sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferente sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general” (ONU 2000)...”*

Definida de esta forma la criminalidad tiene diversas causas y por supuesto para prevenirla se debe actuar en múltiples frentes, con estrategias que favorezcan el involucramiento de diversas instituciones del Estado, de organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía en general.

Este enfoque concibe la violencia como un proceso que se caracteriza por su multicausalidad y pluralidad y debe ser abordada integralmente. Es así que: *“...Es un proceso, por cuanto no es un hecho puntual que termina con una víctima, sino que hay etapas anteriores y posteriores que deben ser consideradas en las propuestas de prevención para la percepción, el control y la rehabilitación. Así, se pretende “gobernar la violencia” desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana...”*

Esto último citado y mencionado en los últimos párrafos brinda una visión y realidad de la seguridad pública, enunciando algunos desafíos y planteando interrogantes desde lo general hacia lo particular.

Dentro de este trabajo integrador, sea ha buscado conceptualizar las políticas públicas, la diversidad de su tratamiento, cómo se entiende la implementación en forma general y en particular, la planificación, como así también sus requisitos y los distintos procedimientos que se tienen en cuenta para la toma de decisión, habiendo podido identificar aspectos comunes a fin de poder y establecer el vínculo con la temática de la Seguridad Humana en sus distintas dimensiones y en la seguridad pública en particular.

Reafirmando su identificación dentro de las Ciencias Sociales como ámbito de estudio, señalando que la aplicación de los esfuerzos para la implementación de ellas es un problema exclusivamente de decisión política.

Es necesario enmarcar la complejidad y los alcances de la Seguridad Pública, debiéndose entender lo siguiente: *“...siendo el conjunto de estructura y proceso institucionales que, de hecho, se encuentran abocados a la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad*

*pública, así como a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual se lleva a cabo...*<sup>88</sup>

He mencionado en la primera parte de esta descripción elementos generales y particulares y dentro de estos últimos se hace necesario contar con un diagnóstico situacional y el institucional. En el primero, podremos señalar que es necesario establecer el escenario delimitado por las políticas y estrategias sectoriales. En el segundo componente es el que se aborda la modernización y actualización de la institucionalidad de la seguridad.<sup>89</sup>

En la búsqueda de establecer un corolario a esta descripción se hace necesario describir cuáles serían los puntos para tener en cuenta dentro de la gobernabilidad democrática y de la implementación de la seguridad pública y que plantea diferentes desafíos, dadas las respuestas a las demandas que surgen de la sociedad. Para ello es menester establecer políticas públicas en seguridad pública con objetivos y metas a largo plazo.

Lo que se aspira en un primer plano y en esas demandas que se establece la sociedad son eficacia, efectividad y eficiencia. Debemos entender que es una determinación política la que tiende a llevar a la toma de decisiones, sosteniendo que la razón de la Seguridad Pública son las personas y la comunidad como base para establecer la interrelación entre los diferentes actores.

Ese vínculo que debe ser visto como una forma de encontrar soluciones de forma integral para la seguridad pública, no es un problema político, pues no es solo un sistema policial, porque hemos visto que éste involucra a diferentes actores públicos y privados.

---

<sup>88</sup> SAIN Marcelo Fabián, "El Leviatán Azul", Policía y Política en la Argentina", Editorial Siglo Veintiuno, Bs As, 2008  
Pág. 67.

<sup>89</sup> SAIN Marcelo Fabián, ob cit pág. 69

Es necesario partir de cuadros de decisión basados en realidades, de tal manera que la toma de decisiones cuenta con apreciaciones lo más cercanas a la realidad.

La intervención política en materia de seguridad pública no sólo incluye el sistema policial sino que implica también el sistema de prevención social de la violencia y el delito abocado a intervenir sobre las condiciones sociales y las situaciones de riesgo.

La dirección, supervisión y control es político y por lógica debe encontrarse en este estamento de la sociedad.

## **A MODO DE CONCLUSION**

La República Argentina viene denotando sustanciales avances en lo que hace a las políticas públicas y a la seguridad pública. El abordaje en la investigación de los nudos problemáticos que hace a las temáticas, el avance de su estudio en ámbitos académicos, el desarrollo de investigaciones sobre las diferentes problemáticas, los análisis y las descripciones en lo particular son signos de una toma de conciencia de ello. Como así también la discusión pública en foros abiertos sobre diversas posturas por parte de distintos especialistas, buscando generar consenso en la búsqueda de ejes en común para instalar y construir políticas públicas a largo plazo.

Los impulsos dados en buscar mejorar las diferentes agencias, mediante documentos escritos que ponen sobre el escenario a los diferentes actores institucionales de la seguridad pública, a su vez plantea la necesidad de estructurar políticas públicas en este sentido. Con la finalidad que aborden en forma integral junto al proceso de solidificación democrática y la consolidación institucional objetivos y metas con otros tiempos que sean los de la coyuntura y que a su vez contengan acuerdos básicos sobre los siguientes puntos:

- Todas las definiciones citadas de políticas públicas sobre seguridad pública tienen como fin el garantizar el pleno goce de los derechos y garantías de los ciudadanos, conforme a un marco normativo y adecuado al Estado de derecho. Base sobre la cual se debe construir la gobernabilidad democrática.
- La inseguridad tiene variadas y complejas causas por las que exige un abordaje interinstitucional coordinado sobre un escenario real y objetivos comunes.
- La seguridad pública en su descripción señala distintas etapas, por lo cual las estrategias e intervención deben darse en forma integral y sobre las distintas dimensiones que hacen a la prevención del delito, social, sanción-represión, rehabilitación- reparación.
- La seguridad pública debe enfrentar diferentes manifestaciones en diversos contextos. Lo que implica respuestas sobre esquemas descentralizados de diseño y ejecución.
- Cada uno de los puntos señalados buscan apuntalar (es decir dar basamentos) a políticas públicas de desarrollo a largo plazo donde se recreen las condiciones para el desarrollo y la participación de la sociedad que permitan reconstituir las relaciones sociales.
- Dentro de la gobernabilidad democrática y las políticas públicas en relación con la seguridad pública, los intereses de seguridad del Estado no pueden entrar en contradicción, ni subordinar, los intereses de seguridad de las personas.
- La seguridad pública, en su faceta multidisciplinar se encuentra unida a temas políticos, económicos y sociales de tal manera que aseguren una vida libre de riesgos y preocupaciones, en la que el objetivo es la integridad física, económica y moral de todos los ciudadanos y donde se dé la ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y sus derechos civiles.

La Seguridad Pública, en conclusión y a modo de ilustración, podríamos afirmar que se asemeja a una matriz en la cual encontramos dos grandes canales o vectores. Por un lado, la percepción de inseguridad y la seguridad objetiva, dentro de un entorno normativamente establecido pero con realidades cambiantes por ello la planificación situacional será la más conveniente para esta área, y la cual denominaremos “entorno de incertidumbre”. Allí se hace necesario establecer, la cooperación, la confianza y también la resolución de conflictos. El Estado es quien debe elaborar estrategias para generar el desarrollo del ser humano en sus diversos planos buscando establecer condiciones materiales y sociales para su existencia. Esto se logra únicamente con políticas públicas a largo plazo y con acuerdos que puedan ser sostenidos en diferentes administraciones.

## BIBLIOGRAFIA/ REFERENCIA:

- ARAVENA Rojas Francisco, "Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz", UNESCO, FRASCO, Chile, Santiago de Chile, 2001.
- AGUILAR VILLANUEVA (Comp.), "La Implementación de las Políticas", Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1996, METER Van D, "El proceso de implementación de las Políticas". REIN M, "El Proceso de implementación", LINDBLON C.E., "La Hechura de las Políticas".
- BALBO, Marcelo; Jordán Ricardo y Simioni, Daniela (Comp.). "La ciudad inclusiva". Santiago de Chile: CEPAL, 2003.
- BERTRANOU Julián y Fernando Calderón y otros. "Estado, democracia y Seguridad ciudadana" aportes para el debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008.
- BERTRANOU, Julián, "El desempeño del gobierno, Análisis de los aportes a la definición teórica de los conceptos". Revista política y Gestión, Volumen 2, Buenos Aires, 2001.
- DAMMERT, Lucía y Paulsen, Gustavo (Editores). "Ciudad y seguridad en América Latina". Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 2005.
- EDWIN Andersen, Martin. "La Policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro". Buenos Aires: Sudamericana, 2002.
- ESCOBAR, Santiago (et al.). "Seguridad ciudadana: concepciones y políticas". Caracas: Nueva Sociedad, 2005.
- FOUCAULT, Michel. "Seguridad, territorio, población: Curso en el College de France: 1977-1978". Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FRIEDMAN John "Planificación en el Ámbito Público", INAP, Ministerio para la Administración Pública, 1era Edición, Madrid, 1991, traducción: Silvia Gede Puyuela.
- FRUHILING Hugo Tulchin Joseph, "Crimen y violencia en América Latina" Seguridad Ciudadana, Democracia y Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, Bogota, Colombia, 2005.
- FREDERIC, Sabina. "Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad, política y comunidad en Lomas de Zamora, Argentina".
- FREDERIC, Sabina, "Los usos de la fuerza Pública", Debate sobre militares en las ciencias sociales de la democracia. Universidad Nacional de General Sarmiento, Biblioteca Nacional, Colección 25 años 25 libros, Bs As, 2008.
- KESSLER, Gabriel. "Sociología del delito amateur". Buenos Aires: Paidós, 2004.
- KESSLER, Gabriel, coordinador y otros, "Seguridad y ciudadanía Nuevos paradigmas y políticas públicas", Foros del Bicentenario Ponencia. Edhasa. Bs As. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009.
- SAIN, Marcelo Fabián. "El gobierno de la seguridad pública, una tarea pendiente". En: Trotta, Nicolás (Comp.). "Argentina 2020. Propuestas para profundizar la transformación". Buenos Aires: Lumiere, 2006.

- SAIN, Marcelo Fabián. "Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina". Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- SAIN, Marcelo Fabián, "El Leviatán Azul", policía y política en la Argentina, Editorial, Siglo Veintiuno, Bs As, 2008.
- SAIN, Marcelo Fabián. "Apuntes sobre el gobierno de la seguridad pública. Deficiencias y perspectivas en el caso argentino". Ponencia presentada en el I Congreso Universitario sobre Seguridad y Estado de Derecho, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, realizado el 31 de agosto y 1 y 2 de septiembre de 2006.
- SIDICARO Ricardo, "La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina" (1989-2001), Editorial Eudeba, Bs As, tercera edición año 2006.