

. Título de la ponencia: **Participación institucionalizada en políticas de seguridad. Aportes desde las Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención Integral<sup>1</sup>**

Dra. Zenaida Garay Reyna (CEA-UNC)

. Afiliación institucional:

- Centro de Estudios Avanzados de Universidad Nacional de Córdoba (Argentina),
- Red Estado y Seguridad Ciudadana: paradigmas emergentes en Latinoamérica. (Universidad Nacional de Villa María, Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional de la República), de la VII Convocatoria de la Secretaría de Políticas Universitarias, del Ministerio de Educación de la República Argentina.

· Correo electrónico: [zgaray@hotmail.com](mailto:zgaray@hotmail.com)

· Resumen:

La presente ponencia concentra su interés en las nociones de seguridad, participación, ciudadanía, Estado y democracia, emergentes de la interrelación entre el Estado Provincial, en el seno de la Juntas de Participación Ciudadana, y los actores involucrados, discursos expresados en el marco de la contingencia de su surgimiento dentro del proceso abierto desde el Estado como *formas de participación institucionalizada*, a partir de la experiencia de las Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención Integral

· Palabras clave: seguridad, participación ciudadana, Estado.

---

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014)

## Participación institucionalizada en políticas de seguridad. Aportes desde las Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención Integral<sup>2</sup>

Dra. Zenaida Garay Reyna

### INTRODUCCION

---

Desde mediados de los setenta, puede apreciarse la inclusión de la temática de la *governabilidad* en las agendas políticas del desarrollo de los países centrales en sintonía con la crisis del Estado de Bienestar. Para la década siguiente, en los países de América Latina comienza una etapa que puede comprenderse analíticamente mediada por tres procesos: la reestructuración económica como consecuencia del agotamiento fiscal y producto del pago de la deuda externa, la debilidad del Estado en su rol de interventor, por ende su crítica y minimalización, y el ciclo de reaperturas democráticas en los países de la región.

De este modo se asocia la falta de desarrollo en los países, con la ineffectividad del sistema político en términos de eficacia, legitimidad y estabilidad. Estas tres dimensiones fueron relacionadas con la existencia de métodos e instituciones promotoras del ejercicio legal, transparente y civil del gobierno, o *buen gobierno*; éste se convirtió en la definición posibilitadora de la calidad de la acción estatal para garantizar las condiciones y reglas de juego para la economía.

En este contexto, se incorpora a la Sociedad Civil bajo el amplio *criterio pragmático* de la participación de las organizaciones sociales en el control, diseño y ejecución de políticas públicas. Así su participación como mecanismo para extender la ciudadanía se ha difundido en América Latina desde los años noventa, bajo el tópico de la participación ciudadana. En los últimos años, este concepto ha sido apropiado y estimulado desde el propio Estado como mecanismo de control sobre la sociedad misma y como reaseguro de la implementación de sus políticas. De este modo confluyen proyectos participativos contruidos en torno a la profundización y expansión de la democracia "*participativa*", y la permanencia de la lógica neoliberal y la reconfiguración del poder estatal por medio de la sociedad.

Desde el Estado, se han creado y fomentado, "formas diferenciadas de incorporación de los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones públicas" (Avritzer, 2008:3). Estas estrategias democráticas intentan "garantizar" la participación de los diferentes grupos organizados en función de demandas generales y específicas, en agendas, decisiones y políticas, pudiéndose denominar a este conjunto *participación ciudadana institucionalizada*.

Esta promoción de instituciones participativas desde arriba, posee incidencia en términos de autonomía, actores participantes y capacidad de decisión, ya que estas instancias estatales de representación social (foros, mesas de diálogo, juntas, comisiones) imponen a las mismas organizaciones de la Sociedad Civil y a los individuos en general, exigencias técnicas y burocráticas

---

<sup>2</sup> Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "¿Qué ciencia política para qué democracia?", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014)

propias de la lógica estatal y de otras organizaciones que prestan apoyo financiero y técnico, pudiéndose generar situaciones de alejamiento de las propias bases sociales (Garay Reyna, 2009) . Tal como lo ha indicado Dagnino (2006:407), esta forma de control social permite en síntesis asimilar como Sociedad Civil, sólo a aquellas organizaciones que sepan amoldarse a estas lógicas y exigencias técnicas, mostrando una “*conducta aceptable*”. En otras palabras, se puede afirmar que estas formas de vinculación representan diferentes combinaciones entre la lógica de la soberanía o expansión de la participación ciudadanía, y la gubernamentalidad, que permite al Estado actuar resolviendo problemas y atendiendo demandas, por ejemplo de las poblaciones marginadas, sin expandir realmente la ciudadanía.

Esta ampliación de la esfera pública, desde una estrategia de participación ciudadana institucionalizada, puede ser caracterizada desde un repertorio amplio y heterogéneo de mecanismos institucionales, que en la esfera local pueden variar en cuanto diseño, procesos y potencialidades. Al respecto Cunil Grau (1997:75 y ss), distingue en esta materia: “1) Acción legislativa directa (Iniciativa legislativa popular, referendo, plebiscito, revocación de mandato); 2) formulación de intereses particulares en las políticas públicas (Cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas) y 3) cogestión en prestación de servicios públicos” (citado en De la Jara, 2006:367). Otra forma de tipologizar estos mecanismos es considerando los actores habilitados para participar (colectivos o individuos), el tipo de participación (pasiva, consultiva, deliberativa) y el origen la activación de la institución participativa. Así Schneider y Welp (2011:23), consideran tres grupos de instituciones: deliberativas, que conllevan “la deliberación o toma de decisiones abierta a todos los ciudadanos sobre un espectro de temas seleccionado por el gobierno y en un ámbito limitado de intervención (presupuestos participativos orientados a establecer prioridades entre obras públicas); de participación ciudadana semi-representativa, con “la consulta a órganos semi-representativos sobre políticas sectoriales o actuaciones ligadas a subunidades territoriales (consejos vecinales, consejos sectoriales) y de participación directa a partir de “una participación autónoma y no controlada por el gobierno”, o acción legislativa directa.

En Argentina, estos rediseños institucionales fueron receptados a nivel provincial y municipal. En la ciudad de Córdoba la sanción de la Carta Orgánica (1995), introdujo referencias a la participación ciudadana, política, vecinal, sectorial, con la incorporación de institutos de Democracia Semi-Directa – Iniciativa, Referéndum y Consulta Popular, Revocatoria de Mandato- y una visión de un municipio descentralizado. Con tal fin se crearon los organismos de gestión territorial o Centros de Participación Comunal (CPC) y el Consejo Económico Social (art 149), las Juntas de Participación Vecinal, (JPV) (art. 155 y 156), que otorgaban un papel central pero no exclusivo, a los Centros Vecinales como canales de participación de los vecinos y de sus demandas. En el caso de las Juntas de Participación Vecinal, recién el 22 de abril de 2008, fueron reglamentadas. Las Juntas de Participación Vecinal, ( art. 2 y 12 Ordenanza 11448) son un instituto público municipal de gestión asociada y articulada entre CPC, centros y comisiones vecinales, clubes, bibliotecas, centros de jubilados, escuelas, comedores, iglesias y otras entidades como las OSCs, cooperadoras y otras instituciones barriales; tienen el fin de diagnosticar sobre diferentes tópicos urbanos, generar ideas y espacios de debate sobre proyectos y

decisiones públicas de ámbito barrial (prioridades de obras, servicios y programas sociales para los barrios, ayudar en su ejecución), facilitar la convocatoria de los vecinos a cabildos barriales (donde se deciden los planes a realizar en base al presupuesto asignado por el municipio), como así también producir una mayor descentralización administrativa, controlar la gestión del Estado municipal y facilitar el proceso del presupuesto participativo.

En la provincia de Córdoba desde 2005, en el marco de la Ley de Carta del Ciudadano N° 8835 y la Ley 9235 de Seguridad Pública, se regula la participación ciudadana a través de la conformación de Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención Integral (JPC) en la ciudad de Córdoba y poblaciones, comunas y municipalidades del interior de la provincia. Se articulan como auxiliares del Sistema de Seguridad, instaurando el Plan de Prevención Integral, además de realizar modificaciones en la organización de la Policía y del Servicio Penitenciario<sup>3</sup>. En ese sentido con la adopción de la noción de seguridad ciudadana, el gobierno de la provincia de Córdoba, en consonancia con la tendencia a nivel regional propugnada desde los organismos internacionales, apela al compromiso y colaboración de los vecinos en la “lucha contra el delito”.

Las Juntas de Participación Ciudadana, se definen como ámbitos de encuentro comunitario donde se desarrollan los programas, subprogramas, proyectos y actividades que garanticen el cumplimiento de los objetivos del Plan de Prevención Integral. Se deben constituir para atender específicas problemáticas locales y/o regionales. Las mismas podrán integrarse con la participación de los municipios y comunas, legisladores nacionales, provinciales y concejales, centros comunitarios, centros educativos, centros vecinales, centros religiosos, clubes y cualquier otro tipo de Organización No Gubernamental. Su sede de su funcionamiento pueden ser locales municipales, escuelas, comisarías, centros vecinales, clubes o todo otro lugar que favorezca y estimule la participación de la comunidad (Arts. 12,13 y 14 de Ley 9235 de Seguridad Pública). A diferencia de las Juntas de Participación Vecinal de la Ciudad de Córdoba, las JPC reciben subsidios de la Provincia, destinados a la prevención de accidentes viales, actos delictivos e incluso en insumos destinados a la Policía local. Una vez que la Junta eleva el pedido de ayuda, ya sea monetario o logístico, el equipo técnico y administrativo provincial evalúa las condiciones de la situación y verifican si las soluciones planteadas por los vecinos son viables o si efectivamente es necesaria una inversión para prevenir casos de inseguridad. La asistencia varía entre la conformación de centros educativos o culturales que aportan a niños y jóvenes una perspectiva distinta en cuanto a la prevención de la delincuencia o la violencia; hasta educación vial e instalación de luminarias en calles peligrosas.

Las Juntas de Participación Ciudadana importan la novedad de combinar los diseños de *participación ciudadana institucionalizada*, y la reconfiguración e ingreso a la agenda pública local y provincial del tópico de la *seguridad ciudadana*. Esta doble articulación implica cambios en la forma en que se

---

<sup>3</sup>Se deroga la Ley Orgánica Policial 6.7012. El accionar policial está regido por la Ley de Personal Policial 9.728 de diciembre de 2010. En el Título 4 establece el régimen disciplinario policial e incorpora algunas modificaciones a la legislación del personal policial, entre las que se puede destacar la incorporación del requisito la Licenciatura de Seguridad para el ascenso a comisario. El reglamento disciplinario policial vigente es el Decreto 1.753/03 y su modificatoria el Decreto 983/5-9-2005.

concibe el rol del Estado: no basta con contemplar si el mismo debe proteger los derechos ciudadanos o imponer orden interno, sino que en lo que atañe a la seguridad pública, el Estado no es el único actor al que se apela, se convoca a la *ciudadanía*, como un campo vasto que incluye actores individuales y colectivos.

La seguridad ciudadana, en este marco, tiene por lógica promover el gobierno de la seguridad, y es presentada como algo por construir “entre todos”. No obstante, la responsabilización ciudadana en la construcción e implementación de las políticas públicas, no quita centralidad ni vigencia a políticas públicas segregativas<sup>4</sup>, y otras netamente represivas<sup>5</sup>. La seguridad se convierte en objeto de gobierno, se trata de definir cómo gobernar la seguridad, es decir, de producir seguridad, de construir un determinado estado de cosas. Los diagnósticos realizados en general sobre seguridad, toman como una de las dimensiones centrales del análisis el rol del Estado y sus “fallas” en tanto organismo de control y gestión de los conflictos. Por otra parte, en esas respuestas subyace una apuesta que busca desentrañar el vínculo que une política, policía y delito, discutiendo la noción de inseguridad y la de criminalidad, poniendo en tensión la asimilación lineal y determinista entre pobreza y criminalidad (Binder, 2004; Kaminsky, 2005; Sain, 2008; ).

En estos planteos se percibe la construcción de la seguridad como un problema que apela a la ciudadanía para resolverlo, subyaciendo la superposición del problema-solución. Es decir, la propuesta de solución al eje seguridad/inseguridad, es la proposición de una política pública, por ejemplo el Plan de Prevención Integral de la Ley 9235 de Seguridad Pública de la provincia de Córdoba, tornándose en el horizonte de toda intervención y definiendo el mundo de las respuestas posibles. A partir de ello, cuando los actores involucrados asumen su posición como subsidiaria a la propuesta de solución, reproducen los términos por los cuales su posición se construye de esa manera, es decir, reproducen la matriz de *seguridad ciudadana* como un problema que los convoca como partícipes necesarios, en tanto responsabilización ciudadana.

---

<sup>4</sup> En la provincia de Córdoba, durante la última década se han producido transformaciones en los cimientos y lineamientos de las políticas públicas, reestructurando profundamente al Estado provincial, a partir de las leyes de reforma del Estado (mayo de 2000): Ley 8835 “Carta al ciudadano”, Ley 8836 de “Modernización del Estado” y Ley 8837 de “Incorporación del capital privado al sector público”. Este es el marco general donde se insertó el Programa “Mi casa, mi vida” (PMCMV), como la generalización y operativización del “Proyecto de Emergencia para la Rehabilitación Habitacional de los Grupos Vulnerables Afectados por las Inundaciones en la Ciudad de Córdoba, Provincia de Córdoba”, parte del Programa de Apoyo a la Modernización del Estado de la Provincia de Córdoba (PAME), financiado fundamentalmente con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un préstamo directo a Córdoba e indirectamente por medio del Programa Mejoramiento Barrial del Gobierno Nacional (PROMEBA). Con la implementación del programa “Mi casa, mi vida” (PMCMV) se buscó la erradicación de villas de emergencias que se encontraban dentro del cordón de la circunvalación de la ciudad de Córdoba, para su posterior relocalización a las afueras de la Ciudad. Esto produjo una fuerte modificación de la topografía urbana en consonancia con las políticas de tolerancia cero que recetan el alejamiento/invisibilidad de los pobres de lugares céntricos.(Garay Reyna, 2011)

<sup>5</sup> La Provincia de Córdoba firmó un convenio con el *Manhattan Institute for Policy Research*, en el año 2004 para el asesoramiento en políticas de seguridad pública. Particularmente la aplicación de políticas de tolerancia cero para el control/castigo de individuos potencialmente peligrosos, que se tradujo en la Ley Provincial de Seguridad Pública (9.235).

La presente propuesta y la importancia de la misma, concentra su interés en las nociones de **seguridad, participación, ciudadanía, Estado y democracia**, emergentes de la interrelación entre el Estado Provincial, en el seno de la Juntas de Participación Ciudadana, y los actores<sup>6</sup> involucrados, discursos expresados en el marco de la contingencia de su surgimiento dentro del proceso abierto desde el Estado como *formas de participación institucionalizada*.

## ANTECEDENTES

---

### Antecedentes e investigaciones locales

Entre los antecedentes de estudio en Córdoba, sobre estos *formatos de participación ciudadana institucionalizada*, se pueden considerar los aportes sobre las experiencias de las Juntas de Participación Vecinal (JPV) de la ciudad de Córdoba, ya que para la presente propuesta de investigación resultan referentes en materia de participación y por la similitud de actores que constituyen las JPV y JPC. Cabe remarcar que las JPV en tanto modalidad que amplía el repertorio de participación, supone un involucramiento previo de cada participante en organizaciones con diferentes niveles de formalización. Es decir requiere del involucramiento en algún tipo de acción colectiva estable. Por esta razón, las JPV posibilitan la indagación acerca de la asociación entre un conjunto de variables que se conceptualizan como capital social y la participación política en sentido amplio<sup>7</sup>. Desde esta perspectiva a su vez se puede establecer cuál es la contribución de esas variables a la explicación del repertorio participativo en el ámbito político. Por otra parte y en base a un estudio sobre participación política en la ciudad de Córdoba (Garay, Ksiazienicki y Sorribas, 2011)<sup>8</sup> se pudo observar un bajo involucramiento vía modalidades de vinculación con Centros Vecinales (15%), JPV (5%) y Presupuesto Participativo (1%).

Sobre estas JPV, Echavarría (2008: 146-148), a partir de un modelo habermasiano rescata la importancia de las interacciones comunicativas en la formación de la opinión y la voluntad colectivas. Ha abordado las transformaciones ocurridas en la ciudad de Córdoba después de la crisis de 2001, particularmente en lo que se refiere a los centros vecinales, vinculándolos a la reglamentación de las JPV. A través del análisis de las discusiones al respecto, resalta el cuestionamiento de la naturaleza y

---

<sup>6</sup> Sucede que “los actores son organizaciones que representan/organizan categorías de individuos con intereses compartidos” por lo que no todos los grupos sociales se contribuyen en actores ante el Estado, ya que “se requiere de la capacidad de elaborar e implementar estrategias colectivas” requiriendo cierta fortaleza y poder de resolver los problemas de la acción colectiva. (Acuña, 2007:193).

<sup>7</sup> Al respecto se han tratado estos tópicos en las Investigaciones subsidiadas por Secyt-UNC “*Democracia Participativa y resignificaciones de la ciudadanía. Las experiencias de las Juntas de Participación Vecinal y los Consejos de Infancia de Córdoba (2010-2011)*” y “*Democracia Participativa y ciudadanía. Aportes desde lo local: Las Juntas de Participación de la ciudad de Córdoba (2012-2013)*”, bajo la dirección de Garay Reyna, Zenaida y Sorribas, Patricia.

<sup>8</sup> Por otra parte la mayoría de los encuestados (87,33%) no participa estable y frecuentemente en organizaciones y menos de la mitad de quienes participaron en relación a los Centros Vecinales, los Partidos Políticos y las Organizaciones Civiles, se involucraron en las JPV. Quienes contactan a Centros Vecinales lo hacen principalmente por objetivos colectivos barriales (63%) predominando la demanda de servicios públicos. Por otra parte un 21,8% lo hace por objetivos instrumentales individuales (ejemplos: “para ofrecer servicios de educación”, “para poner el gas en su casa”, “para averiguar por la jubilación”).

representatividad de los centros vecinales reconocidos por la Carta Orgánica Municipal, ensayando el establecimiento de criterios alternativos o complementarios de representación de la ciudadanía en la gestión local. De ello se derivan tensiones al interior del ordenamiento normativo respecto a la potencialidad democrática conferida a los centros vecinales; y tensiones entre el potencial democrático conferido por el ordenamiento normativo y las características que asumen los centros vecinales en la actualidad.

El seguimiento del funcionamiento de estas instituciones participativas, por parte de organizaciones y redes locales da cuenta de que a pesar de estar en vigencia desde 2008, en la actualidad no se cuentan con datos sobre el número de personas participantes en las Asambleas o encuentros barriales realizados por los CPC. En segundo término y en relación a los Cabildos Barriales del Presupuesto Participativo se desataca, la disminución de la cantidad de participantes (año 2008: 2306 personas; año 2009: 3042 personas, año 2010: 2355 personas y año 2011: 679 personas)<sup>9</sup>. En tercer lugar, tampoco se cuentan con datos sobre la cantidad de organizaciones que participan de las Asambleas constitutivas y de rendición de cuentas de las JPV. Por su parte en relación a la cantidad de organizaciones y centros vecinales participantes de las Mesas Coordinadoras del año 2008 al 2009 se produce un incremento del 11%, mientras que entre el año 2009 y 2010 se produce una disminución del 23%. Las mesas se constituyen con 55 instituciones menos, de las cuales 35 son organizaciones sociales, culturales y/o comunitarias y 20 son centros vecinales. El dato significativo es la disminución del tamaño de las Mesas Coordinadoras de Villa El Libertador (8 organizaciones y 6 centros vecinales menos) y Colón (5 organizaciones y 7 centros vecinales menos) en el año 2010 (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2011).

En otro estudio local (Sorribas, 2011) se ha podido evidenciar la multidimensionalidad de la participación tanto en muestras de jóvenes como en población general. Por su parte Sorribas pudo constatar una estructura interna de las dimensiones de la participación política que a nivel explicativo verifica el mayor aporte de las variables psicosociales (entre ellas principalmente del interés político y de las escalas de eficacia política) en la explicación de las diferentes dimensiones mediante las cuales se expresa la participación política en la ciudad de Córdoba. Por otra parte, los procesos atribucionales implicados en la explicación de la participación política y a los valores asociados a la política (individualismo y colectivismo políticos) han demostrado su contribución al entendimiento de dicho involucramiento, al igual que los constructos que captan las actitudes o creencias ideológicas como las respectivas a la motivación hacia la competitividad impulsada por la dominancia basada en el grupo y la superioridad (orientación a la dominancia social: SDO) y la motivación impulsada por la amenaza para la seguridad colectiva y la cohesión social (autoritarismo de derecha: RWA).

Con referencia a las Juntas de Participación Ciudadana (JPC), los antecedentes de investigación empírica son escasos, y su abordaje es tangencial. Entre los antecedentes de estudio locales se encuentra el trabajo dirigido por Correa (2012), con el objetivo de construir “una matriz de variables

---

<sup>9</sup> Fuente: Subsecretaría de participación ciudadana. Secretaría de gobierno y participación ciudadana de la Municipalidad de Córdoba.

que representen las condiciones y determinaciones de criminalización de grupos sociales” a partir de un enfoque de Derechos Humanos. Se interroga por los grupos sociales que hacen de la seguridad un campo de acción política, como así también sobre las modalidades del accionar penal – ante el delito- y las modalidades de violencia presentes en Córdoba capital. Desde esas preguntas se aproxima a las condiciones de criminalización de jóvenes principalmente que habitan en espacios peri-urbanos, al proporcionar información que interpelan las políticas públicas de seguridad en particular. En la construcción de la noción de seguridad, refiere que las asociaciones entre delito, falta, conflicto social, ilícito, trasgresión, violencia como diferentes formas de construcción social de una sociedad determinada, constituyen un campo de disputa política social, desde multiplicidad de enfoques y posiciones que refieren a estrategias y políticas respaldadas por los modelos posibles de Estado y democracia. A partir de ello retoma el eje seguridad/inseguridad, desde los aportes de Kaminsky (2005) para examinar diferentes acepciones o usos de la palabra inseguridad: política, jurídica, social, personal, objetiva y subjetiva. Estas nociones dan lugar a una “*crisis de seguridad*” como construcción política en el medio urbano. Correa, también refiere que la seguridad puede ser producida por diferentes actores: desde el Estado, desde entes no estatales especializado con fines de lucro, o desde la comunidad misma cuando el orden a garantizar y los medios para ello son definidos por individuos y organizaciones a nivel comunitario, definidas por su pertenencia a una misma área geográfica o que comparten intereses comunes.

Desde estas definiciones, presenta “*el contexto de producción en el hacer seguridad*” en la ciudad de Córdoba, dando cuenta que la Política de Estado de la Provincia de Córdoba en materia de Seguridad presenta como propósito un cambio de concepto de Seguridad “de la represión a la prevención”, sustentado en el control del ciudadano objetivo sobre la Institución policial y penitenciaria, la reingeniería, modernización, capacitación y eficientización de la Policía y del Servicio Penitenciario, y la participación activa y comprometida de la ciudadanía en las políticas de prevención, con las Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención Integral, apoyo técnico, un consejo asesor de las áreas preventivas de la Policía de la provincia. En síntesis los aportes de Correa permiten situar la problemática de la seguridad en Córdoba, enfocados en la criminalización de jóvenes urbanos marginales, solamente enunciando como contextual la creación de las Juntas de Participación Ciudadana.

Por su parte Dammert, L. (2004), desde un enfoque de participación, presenta y analiza tres políticas de prevención comunitaria del delito en Argentina, Brasil y Chile, a partir de señalar que en esos países el crecimiento de las tasas de delitos denunciados y la sensación de inseguridad, así como las limitaciones de los actores estatales para solucionar el problema, han puesto en primer plano la estrategia de participación comunitaria como respuesta alternativa a esa situación. Las describe como políticas destinadas principalmente a mejorar la relación entre la policía y la comunidad, a crear o consolidar redes sociales y a disminuir la sensación pública de inseguridad. Se presenta por ende un cambio de paradigma, sustentado en tres conceptos que sirven de base a las políticas de prevención modernas: *prevención, comunidad y asociación*. Estos conceptos también han sido utilizados en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina, aunque la carencia de definiciones



conceptuales claras ha permitido su utilización en estrategias que involucran perspectivas sociales e ideológicas distintas. Estas políticas forman parte de una primera generación de políticas sociales relacionadas con la seguridad cuyo actor central no es solamente la policía, sino que su importancia central es el dimensionamiento del rol de la comunidad en temas como la seguridad, el delito y la prevención.

Dammert, L. (2004), compara tres casos representativos en América Latina: Las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana en Córdoba (Argentina); los Conselhos de Segurança (CONSEG) de Sao Paulo (Brasil) y los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana en Chile. Toda la política de participación se materializa en una propuesta concreta de formación de espacios de reunión de los principales actores políticos y sociales de la comunidad así como los vecinos en general. Su análisis se articula a partir de tres dimensiones centrales: la definición del rol ciudadano como objeto y/o actor de la política pública, el papel del gobierno y el diseño técnico de estas experiencias. El trabajo de Dammert ofrece una aproximación a la creación y puesta en marcha de las JPC en toda la provincia. En sus inicios las JPC fueron constituidas en las comisarías desde donde se convocó a organizaciones no gubernamentales y a la población en general. Los niveles de participación en esta etapa fueron altos, pero con el paso del tiempo la asistencia disminuyó notablemente. A partir de ello se replantearon los lineamientos de la organización de las juntas, lo que dio lugar a que se constituyeron JPC de forma gradual en lugares donde los vecinos explícitamente lo requerían. En cada una de ellas se generaron propuestas, acciones y debates diversos de acuerdo a sus problemáticas principales, primando lo referido a la instalación de alarmas comunitarias. Desde esta experiencia, destaca que la demanda pública por mejorar la seguridad en los barrios es constante, pero no siempre se traduce en organización comunitaria y compromiso de participación. Así mismo señala que en un primer momento, la organización se articula sólo para presentar reclamos concretos. En consecuencia, “todo análisis sobre este punto debe diferenciar entre iniciativas reales de participación y compromiso comunitario, y reclamos puntuales que involucran a la población pero que no conllevan un compromiso posterior de participación” (Dammert, L., 2004:17). Si bien la comunidad juega un rol en la creación y desarrollo de las JPC, este papel impulsor es muchas veces hegemonizado por líderes políticos locales que pretenden canalizar sus pedidos específicos a través de la organización comunitaria. La presencia masiva de vecinos se genera cuando se trata un tema puntual, como el mejoramiento de un área problemática.

Otro antecedente es el trabajo de Ana María Becerra (2012) quien profundiza y complementa los aportes de Correa (2012) sobre el contexto de producción de seguridad, aunque desde la perspectiva de la gestión de seguridad desde la policía. Describe el caso de prácticas de “*accountability* policial” comparando las experiencias de los tribunales de conducta policial gestionados por civiles, y que han contribuido al control institucional desmilitarizado de las policías provinciales de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. De las tres provincias, Buenos Aires y Córdoba, provocaron modificaciones legislativas más integrales al contar con Leyes de Seguridad Pública que reorganizaron el Sistema de Seguridad. Señala que todas las provincias que fueron articulando cambios en los mecanismos de control policial lo hicieron conjuntamente con la apertura de la institución a la conducción política y al diseño de áreas

y programas que, a través de foros o juntas de participación, buscan poner el asunto de la seguridad en el centro del tratamiento ciudadano. Así, y a pesar de las diferencias señaladas, se puede concluir que en los tres casos se advierte la concepción de que la conducción civil en el gobierno de la seguridad, la instalación de controles externos a la Policía y la promoción de la participación ciudadana son estrategias que permitirían la democratización de la Policía.

Sobre antecedentes de análisis comparado a nivel regional, entre los que consideran la cuestión de la participación institucionalizada desde el Estado orientada hacia la temática de seguridad, parecen relevantes los aportes de Dammert y Paulsen (2005). Ellos reconocen la necesidad de focalizar la atención sobre el rol del gobierno local en la prevención de la violencia y la delincuencia. Estos autores refieren que es aún limitada la reflexión sobre este rol del gobierno local en las tareas vinculadas con la seguridad ciudadana y que existe poco intercambio de experiencias en América Latina. Destacan tres grandes áreas de mayor intervención en América Latina: la coordinación con las instituciones policiales, el desarrollo de iniciativas de participación comunitaria y la prevención situacional. Consideran central en las políticas de seguridad la participación de la comunidad en las iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia. Destacan el giro desde el monopolio de la fuerza por parte de la policía hacia una visión de seguridad ciudadana donde aparecen nuevos actores y ámbitos de intervención, la comunidad. Como establece Dammert es un desafío la carencia de una definición común sobre lo que se entiende por comunidad y el rol que se le entrega tanto en la prevención como incluso en el control de la violencia y la delincuencia. Adicionalmente, se reconoce la presencia de un discurso común que pone en relieve la prevención comunitaria, pero que en los hechos le destina una limitada inversión pública, apoyo político débil, condicionando la sustentabilidad de este tipo de iniciativas. Finalmente, una de las miradas que se hace sobre la prevención situacional, busca superar la necesidad de mejorar la calidad del espacio público en cuanto a su diseño, iluminación y mantenimiento y avanzar sobre el desarrollo urbano que vincule las diversas aristas del fenómeno con la prevención y el control de la delincuencia, es decir la prevención del crimen por medio del diseño urbano.

### **Algunas consideraciones teóricas**

La polisemia de los conceptos involucrados (ciudadanía, participación, democracia, seguridad), hace que consideremos provisorias las definiciones adoptadas, ya que los mismos poseen múltiples interpretaciones, una genealogía propia, además de significaciones diferentes conforme sean los contextos teóricos y políticos.

De este modo, es posible hacer un primer análisis sobre los vínculos entre **participación** y **ciudadanía**. La promoción de la **participación ciudadana** desde el Estado parte, en muchos casos, de un argumento basado en el propósito “acercar” el Estado a los ciudadanos. Esa misma argumentación conlleva un análisis normativo o evaluativo que impide la comprensión del modo en que la participación modifica el vínculo entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Esta explicación, construida desde dicotomía de la proximidad y cercanía entre gobernados y gobernantes,

se refuerza con otros pares referidos a bueno/malo, eficiente/ineficiente, representativo/no representativo, asociándose a su vez a una contextualización histórica que ubica la distancia entre Estado y ciudadanos, como parte de procesos histórico recientes en Argentina y en la región. Dicho proceso es demarcado por un orden neoliberal, supuso una reestructuración global del Estado en décadas anteriores, sumergiendo a la política en una relación sumisa con la economía, y a una práctica política decisionista con la consolidación de un liderazgo personalista (Svampa, 2005:53-57).

Este vínculo entre el Estado y los ciudadanos concentra las transformaciones operadas sobre la imagen que se tiene de cada extremo de la relación y la evaluación del vínculo que une a ambos. El mismo, convertido en supuesto al asumir la existencia de una relación de simetría o congruencia entre los gobernantes y los destinatarios de sus decisiones, ha sido la base de la asociación entre Estado y democracia (Held, 1993:25-27). Esta correspondencia, es puesta en duda, según Lander (1998:449), al extenderla a la realidad de los Estados periféricos como suficiente en la comprensión de los procesos de toma de decisiones y sus efectos. Se constituyeron y reconfiguraron imaginarios de un Estado que debía dar respuestas a las demandas de la sociedad, a la par de una imagen del ciudadano como su contracara, portador de determinados derechos y obligaciones.

El carácter histórico de este proceso supone la definición de los derechos que constituyen a la ciudadanía y las representaciones del “bien común” cambiantes por parte del poder estatal cambiantes. Esta perspectiva se puede complejizar al considerar los derechos de la ciudadanía, como atributos de las personas y no como condición de un status de pertenencia a una comunidad política particular. Aquí entra en juego la tensión entre universalismo y particularismo, y por ende las limitaciones de la concepción de ciudadanía como status de derechos civiles, políticos y sociales propio de los miembros de una determinada comunidad, noción dependiente del derecho positivo estatal. En otras palabras, la ciudadanía es una construcción social que hace referencia a formas de pertenencia y participación y que requieren de “condiciones materiales e institucionales” y proyecta alguna “imagen del bien común” el cual es “objeto de lucha” (Num, 2000:67). Su conformación ha descansado desde la modernidad en los presupuestos originarios del individualismo posesivo, configurando una relación entre Estado y sociedad desde una perspectiva hegemónica marcada por la universalización de un desarrollo histórico específico occidental: la teoría angloamericana de la ciudadanía (Somers, 1997)<sup>10</sup>, inserta en la “*narrativa del capitalismo*” que a través de los conceptos de “individualidad y Estado-nación”, produjo tanto al “individuo normalizado” como a “los regímenes modernos del poder disciplinario”, naturalizados por la *doxa* o conjunto de representaciones socialmente predominantes.

En este orden es que se pretende hacer una aproximación a los conceptos de ciudadanía, y participación acuñados por los sujetos en el seno de sus relaciones sociales, reconociendo la

---

<sup>10</sup> Margaret Somers (1996:32-37.) sostiene desde la sociología histórica de la formación de los conceptos, la naturalización de una *Teoría Angloamericana de la Ciudadanía*, originada en el siglo XVII con Locke, identificable en el liberalismo político, y que se constituye como un historia de los fundamentos sociológicos para conservar las “*libertades inglesas*” y las instituciones liberales democráticas que dieron origen a esas libertades. Esta teoría demarcó lo político por el lado antipolítico privado de la dicotomía público (Estado)- privado (sociedad).

heterogeneidad de las condiciones históricas contemporáneas, asumiendo su historicidad, contingencia y la finitud de su propio discurso, que constituyen el imaginario democrático, terreno de las prácticas políticas. Este carácter plenamente histórico de las formaciones discursivas, es el que permite el análisis de la serie de presupuestos que subyace a cada forma particular de discursividad. Esta interpretación de lo discursivo como práctica social opera en una relación dialéctica entre un cada discurso particular y las instituciones y estructuras sociales que lo enmarcan. De esta forma lo social moldea al discurso pero éste a su vez constituye lo social: la identidad de los sujetos, las relaciones intersubjetivas, situaciones y también los problemas de conocimiento.

En concordancia con ese enfoque, resulta posible visibilizar los conflictos, contrastes, intereses e identidades de los diversos actores en el interior del Estado y en la sociedad, que pueden capturar los límites y las posibilidades de acción estatal. La acción estatal y sus políticas resultado de una relación recíproca, causa y efecto entre los cambios en la balanza de poder dentro del Estado y dentro de la Sociedad Civil, es decir la forma en que se lleva adelante la disputa entre diversos actores en el marco de cierta distribución de poder y reglas de juego, “en función del proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organizan el poder en la sociedad y el entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos”(Acuña y Repetto, 2001: 15).

En cuanto a la noción de **democracia** puede ser entendida de múltiples formas, esto en referencia a que la **participación ciudadana** en la esfera pública puede manifestarse heterogéneamente. Por ello tras cada manera de comprender, hacer, facilitar o dificultar la implicación de los sujetos hay un determinado sistema de normas y valores, materializados en las diversas formas pensar la democracia, en los distintos diseños institucionales y en formas de acción en la vida política y social de una comunidad. No obstante a esta heterogeneidad de enfoques que se abre, es posible enunciar grandes grupos teóricos-normativos y modelos de democracia que comprenden los formas diversas de entender la relación libertad-igualdad (Parés et all, 2009:29) presentes en las discusiones sobre democracia participativa y el valor y posibilidad de la participación ciudadana directa en la discusión y decisión de asuntos públicos.

Uno de los enfoques de la participación ciudadana puede ser enmarcarla en la semiosis liberal-pluralista<sup>11</sup> abarcando dos dimensiones: como una herramienta técnica de control social de los programas y modernización de la administración pública, y como estrategia de legitimación de la democracia representativa y de la gobernabilidad, a través de la canalización de intereses y demandas sociales tradicionalmente excluidos y la solución de conflictos. Se incluyen en este modelo participativo a las herramientas de planeación, descentralización y la gestión públicas locales. Se trata

---

<sup>11</sup>Nuria Cunill, denomina a este enfoque como “*modelo del pluralismo integrativo para la participación ciudadana en las decisiones públicas*”, el cual surge en las décadas del 60 y 70 como respuesta de la izquierdas europeas a la crisis de representación resultante de las instituciones política clásicas; la conciencia de la apropiación privada de los poderes públicos; la crítica al Estado de Bienestar, y la necesidad de crear dentro del Estado una esfera pública que recoja y atienda las voces de los ciudadanos. En síntesis representa un esfuerzo por reorganizar los aparatos administrativos introduciendo principios democráticos a través de la intervención de los intereses individuales y colectivos (Cunill, 1997, 101).

de visiones que subordinan las lógicas, las demandas y los actores de la democracia participativa a las lógicas de la modernización. En las instituciones estatales se abrirían espacios a la participación popular sin cambiar significativamente las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad. Ahora bien, muchos de los autores que teorizan sobre este modelo son críticos del liberalismo y de la democracia representativa<sup>12</sup>, pero no plantean una ruptura radical con el modelo liberal-representativo, sino una complementariedad que sirva de corrección de la política institucional.

En términos generales, este modelo participativo, supone un cambio de perspectiva con respecto a los ciudadanos, buscando dejar de ser vistos como receptores pasivos de las políticas públicas, para lograr un rol activo. Es un modelo normativo que surge como respuesta a las fallas del sistema representativo para atender las demandas de los ciudadanos, resolver la complejidad de los problemas contemporáneos de la sociedad y representar los intereses de los sectores minoritarios (Santos y Avritzer, 2005). Por otro lado, podemos encontrar en las enunciaciones como la de B. de S. Santos (2003, 2006), un modelo de democracia contrahegemónica, o democracia de alta intensidad o democracia emancipatoria, fundado en elementos inclusivos, comunitarios y participativos que sitúan en el centro de sus objetivos los valores de la solidaridad y la emancipación social. Para Santos, la traducción empírica de la democracia contrahegemónica se apoya en el rescate de la demodiversidad.

Ahora bien, también es posible detectar la apropiación de algunas facetas de la noción de democracia participativa, desde concepciones neoliberales, que ha reconceptualizado la noción de ciudadanía y legitimado la provisión privada de bienes públicos y reivindicando la figura del cliente y destacando la importancia de las OSCs en la administración de los servicios sociales (Garay Reyna, 2009). A finales de los setenta y comienzos de los ochenta surge la Nueva Gestión Pública, propugnada por diversas corrientes que proponen la utilización de los principios, técnicas y métodos de la gestión empresarial en la administración pública y exigen la separación entre la política y la administración. Este modelo de gerencia se presenta como complemento del modelo económico neoliberal orientado a la ampliación del papel del mercado y del proyecto de desplazar el papel central del Estado en la economía y en la lucha contra la pobreza, y el papel de la política en la administración pública<sup>13</sup>. Dentro de los marcos teóricos referidos, la participación se identifica con la capacidad de “elección” como medio de control directo de la ciudadanía y de los consumidores sobre la administración pública y los servicios públicos. Estas políticas, desde comienzos los noventa, favorecieron “la contratación externa de servicios antes prestados por entes públicos” y el discurso de la “defensa de los derechos del consumidor” (Cunill Grau, 1997, 123), y la incorporación de diseños institucionales participativos, articulados desde el Estado.

---

<sup>12</sup> Véase por ejemplo Macpherson C.B. (1977): *La Democracia Liberal y su época*. Alianza Editorial:Madrid ; Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press: Cambridge.

<sup>13</sup> Véase Rhodes, R. W. A. (1997): *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press; BID (2005): *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington; BID; Peters, B.G. (1996): “Futuras alternativas para la administración pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 7-8, septiembre96-abril-97, pp. 5-12; OCDE (1996): *La Administración al servicio del público*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid; Banco Mundial (1997): *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Banco Mundial, Washington D.C.

Avanzando sobre la **eficacia política de la participación ciudadana**, ella puede ser contemplada desde dos creencias principales: una refiere la posibilidad de influir de los ciudadanos en los asuntos públicos más allá de los mecanismos electorales y, la satisfacción o insatisfacción de que sus demandas han sido atendidas. Estas dos percepciones, la de poder influir en las decisiones política (eficacia interna) y la de ser escuchado (eficacia externa) se vinculan. En cambio, percepciones negativas conducen a un “*clausura participativa*”, al considerar que los ciudadanos creen que no pueden influir en las decisiones políticas y que el Estado no lo facilita. En cambio, si las percepciones refieren que, a pesar de que el Estado municipal no facilita la participación, los ciudadanos consideran que pueden influir, aquí se presenta una “*promoción ciudadana de la participación*”. Una tercera posibilidad es la de una “*disimulo participativo*”, que a pesar de que el municipio se esfuerce en abrir la participación, los ciudadanos creen que no pueden influir (Navarro, Cuesta y Font, 2009:24-25). En estas dos últimas posibilidades, se presentan cuando los dirigentes o funcionarios electos o designados, suelen expresar la voluntad política para que la ciudadanía se involucre en las decisiones políticas, pero no invierten, ni colocan esfuerzos y recursos, en el diseño de los espacios e instrumentos de participación ciudadana (Ziccardi, 2008:39), limitando por ende las expectativas de participación.

Al igual a lo que sucede con las nociones de ciudadanía, democracia, participación, no existen conceptos unívocos de **inseguridad y seguridad**. Resulta necesario un pensamiento crítico y reflexivo que sitúe los conceptos en diferentes tradiciones académicas y políticas, producidas por discursos teóricos, reformas legales e institucionales, y que deben contextualizarse en espacio y tiempo.

En la Argentina de los años ochenta, la preocupación alrededor de las fuerzas armadas y la seguridad se concentró en acondicionarlas dentro del esquema de un gobierno democrático, a la par que en los países centrales el problema de la seguridad era redefinido en términos de “seguridad ciudadana”. A partir de los años noventa, esta reconfiguración de la seguridad es importada con éxito por América Latina: un enfoque que intenta articular la noción de orden como condición de posibilidad y reaseguro de la vigencia de los derechos humanos. A la par, Olvera (2006) recuerda que durante dicha década los organismos internacionales de crédito buscaron mecanismos para enfrentar lo diagnosticado como una de las causas de atraso respecto del desarrollo y la modernización en los países latinoamericanos. Una de las estrategias fue la operativización del concepto de gobernabilidad. En este sentido se reconocía a la Sociedad Civil, como un actor público intermediario entre mercado y Estado, clave de la construcción de la gobernabilidad democrática<sup>14</sup>, unido a una concepción de desarrollo con miras a erradicar la pobreza (PNUD/BID/GADIS, 2004:6) y donde la agenda de seguridad no podía estar ausente.

---

<sup>14</sup> Consecuentemente, las organizaciones financieras internacionales (FMI; BM; PNUD que forman parte del sistema de Naciones Unidas y el BID) incluyeron como parte de sus agendas políticas para los países de América Latina propiciar la focalización de las agendas en la participación de algunas “organizaciones de la Sociedad Civil”, que fue de utilidad para el incremento de la factibilidad de los proyectos los organismos financieros, porque al promover este tipo de involucramiento las posibilidades de control y supervisión (*accountability*) se potenciaban.

La importancia política de la temática se apoyó en un significativo reflujo financiación de programas y proyectos de investigación así como también en el surgimiento de organismos específicos, como el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Al mismo tiempo, el Estado financió este tipo de investigaciones convirtiéndolas en áreas de vacancia, mientras que organismos internacionales como por ejemplo el PNUD y el BID estimularon aún más las producciones sobre estas temáticas. Así se trata y se respalda desde los organismos internacionales una

*“ciudadanización de la seguridad” (...) “que exige nuevas instituciones participativas y de expresión de la sociedad civil —no como supletoria sino complementaria de la labor estatal— y que demanda nuevas respuestas administrativas, burocráticas y de articulación del sector público con el resto de los actores comunitarios” (Beliz y Alda, 2007: 2).*

En otras palabras se redefine el rol del Estado, y se promueve la participación institucionalizada desde el mismo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, en 2009, indica que la seguridad ciudadana debe entenderse como una de las dimensiones de la seguridad humana y, por lo tanto, del desarrollo humano, involucrando la interrelación de múltiples actores del Estado y la sociedad. Se plantea que la “seguridad ciudadana” como “una política pública que fue descuidada históricamente por los gobiernos de la región”, además de ser atentada por organizaciones criminales, y por el impacto de múltiples factores sociales, económicos, políticos y culturales, que alteran la convivencia e incentivan los niveles de percepción de inseguridad (OAS, 2012:15).

Esta perspectiva supone la formulación y aplicación de sistemas integrales de seguridad, enfocadas como políticas públicas hacia la gestión de la reducción del delito, y el fortalecimiento de las herramientas estatales para garantizar el orden social. La acción preventiva, bajo la responsabilidad del Estado implica la formulación de políticas de inversión social en educación, empleo y salud, para desestimular delincuencia infanto-juvenil. (OAS, 2012:15). En síntesis, estas articulaciones combinan políticas de control y sanción con políticas de prevención y rehabilitación e involucran transversalmente la acción de las diversas instancias del Estado, con una adecuada participación de la sociedad civil y los gobiernos locales. (OAS, 2012:131). Estas políticas, concebidas más allá del Estado nacional, a nivel regional intentan combinar y apuntalar el logro de los objetivos de la Estrategia de Seguridad Regional, para implementar y operativizar el Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de los proyectos y la Estrategia de Seguridad regional (OAS, 2012:132).

Desde esta perspectiva, se produce un desplazamiento de la noción de la seguridad pública a la de seguridad ciudadana. Ella se torna en un concepto superador de la asociación seguridad - mantenimiento del orden público por el Estado. Desplaza el sentido de seguridad para comprenderla, no tanto como una función a cumplir por los poderes públicos y un bien a brindar por las instituciones estatales, sino un derecho ciudadano sin cuyo cumplimiento la ciudadanía no está lograda. Pero en tanto derecho exigible al Estado, se constituye en una obligación ciudadana, como respeto de las leyes y como su participación protagónica en la cuestión.

Ello implica crear ámbitos para la participación y sensibilizar a los actores colectivos e individuales para que asuman como propio el problema de la seguridad y, concurren a esos espacios para debatir su sentido. Aquí radica el riesgo de que “la participación de la comunidad, si no es planificada, organizada e implementada con liderazgo y coordinación con los gobiernos locales, puede tener impactos negativos” (Dammert, 2005: 63).

En otras palabras esta noción de seguridad ciudadana relocaliza al ciudadano no sólo como demandante de seguridad, sino que también como proveedor de capacidades, disposiciones y propuestas para alcanzarla. Se promueve por este camino, el autocontrol y prácticas de cuidado de sí (prudencialismo<sup>15</sup>) y entre sí (vigilantismo)<sup>16</sup>. Estos nuevos modos de participación ciudadana particularizados, con compromiso y empoderamiento, deberían “reactivar la auto-motivación, la auto-responsabilidad y la confianza de sí bajo la forma de una ciudadanía activa al interior de una comunidad que se autogobierna”, es decir se configura el imaginario de un sujeto como agente activo y responsable en el aseguramiento de la propia seguridad que es territorializada (Roze, 2007:123).

Así, los análisis sobre la seguridad ciudadana en América Latina, “la región más afectada por la criminalidad”, se enfocan, en los efectos que ella tiene en la subjetividad y la “gobernanza democrática” (Rico y Chinchilla, 2002; ONU-Habitat, 2009; Danmert, 2009). Ello conduce a poder pensar el carácter *instituyente* del eje seguridad/inseguridad, como estructurante de las subjetividades sociales y de las reformas de las instituciones del monopolio de la violencia física legítima estatal. Por ello un grupo de estudios sobre la seguridad ponen su foco de atención en las fuerzas de seguridad, interrogándose sobre el funcionamiento de estas instituciones bajo la influencia de Michel Foucault, con *Vigilar y castigar* (Foucault, 2000)<sup>17</sup>.

De este modo el estudio de las fuerzas de seguridad<sup>18</sup> será remitido a los procesos relativos a la producción de un orden social. Este modo de construcción del problema seguridad/inseguridad se

---

<sup>15</sup> “La protección en contra del riesgo a través de una inversión en seguridad es parte de las responsabilidades de cada individuo activo, si no quieren sentirse culpables al fallar en la protección de sí mismos y de sus seres queridos en contra de las desgracias futuras.”(Rose, 2007:132).

<sup>16</sup> En el caso local, las JPC, deben desarrollar actividades de colaboración con la Policía de la provincia para prevenir delitos y mejorar las actividades para prevenir delitos y mejorar la seguridad ciudadana. Entre esas actividades se pueden incluir “la instrumentación de servicios de alerta ante el peligro de delitos, la confección, distribución e instrucción en el uso de guías de prevención de delitos, la organización de grupos de vecinos para asesorar en materia de seguridad de aberturas e ingresos a domicilios, para inspeccionar la iluminación de la vía pública, para inspeccionar situaciones de terrenos y casas abandonadas que requieran desmalezamiento o cerramiento, para detectar las vulnerabilidades de los establecimientos escolares ante posibles accesos delictuales, para observar y relevar las condiciones de seguridad en la realización de espectáculos públicos, para detectar actos de vandalismo, entre otras. Cuando de dichas irregularidades surgieran situaciones o conductas que constituyan irregularidades, faltas o delitos, las mismas deberán ser puestas en conocimiento de las autoridades municipales, policiales o judiciales pertinentes” (Art 3, inc 2 DECRETO N° 1915/99).

<sup>17</sup> Ese trabajo, publicado originalmente en 1976, fue casi inmediatamente traducido al español y tuvo una gran influencia en nuestra región, una América Latina surcada por dictaduras militares y el terrorismo de estado, una América Latina que pone en evidencia que la ley y lo jurídico poco explican su experiencia.

<sup>18</sup> En Argentina Pegoraro (1997 y 2000) fue uno de los pioneros en interpelar sobre el funcionamiento de las agencias estatales de control penal y sobre los procesos concretos y singulares constituyen este funcionamiento. Otros aportes provienen de Sofía Tiscornia (2004); P Hathazy (2006); Sozzo (2002), Barreneche (2001) y Caimari (2004).



vincularía a discursos sociales neoliberales sobre la inseguridad que proliferaron en la Argentina y en la región (Pegoraro, 1997). Estos discursos plantean la necesidad de la protección de la integridad física y la propiedad privada, además de la necesidad de modernización de las estructuras estatales como condición para resolver los conflictos sociales y el crecimiento del país. Ello sentó los fundamentos de una serie de reformas articuladas por el discurso experto y técnico, orientadas al diseño de políticas de gestión de la seguridad a través de *políticas sociales y securitarias* (Isla y Míguez, 2003; Kessler, 2008; Sain, 2008). Estas políticas a su vez se asociaron con las nociones de *modernización, profesionalización, gestión, eficacia, eficiencia* (Binder, 2004), y *accountability, empowerment* de modelos delineados en el contexto internacional (Sozzo, 2002).

A su vez, dada la centralidad que se otorga desde estas perspectivas a lo local, es dable también referir lo comunitario como un territorio en el que se desarrolla un entramado de relaciones sociales, que suponen lazos de vecindad, parentesco, amistad, y también redes clientelares. Durante los últimos años, este espacio ha sido identificado con el barrio<sup>19</sup> y el vecino, campo y sujeto en el que las organizaciones sociales junto con las políticas compensatorias (políticas sociales focalizadas) aplicadas durante los años noventa han tenido mayor pregnancia y protagonismo en las reproducción de la vida cotidiana. En este espacio podemos considerar algunas significaciones sobre la participación, ya sea como medio, a partir de un proceso a través del cual los vecinos cooperan y se involucran en proyectos o programas que pueden o no trascender su comunidad, en un segundo término por el que la participación se torna en una meta en sí misma, manifiesta con el incremento del poder y control de la gente a través de la adquisición de habilidades, capacidades y experiencias que los capacitan para asumir mayores responsabilidades en el control de su desarrollo comunitario (Clayton, Oakley, Pratt, 1998).

No obstante la identificación entre espacio comunitario y barrio, ellas suponen categorías diferentes. Al decir de Menazzi (2009), el barrio se ha presentado como una forma de comunidad, o como territorio para el ejercicio político, al vincularse con la democracia<sup>20</sup>, en virtud de sus potencialidades y funcionalidades políticas. Tanto comunidad y barrio son nociones que funcionan como tipo ideales, descripciones referenciadas temporalmente y espacios definidos físicamente.

La implicancia entre estas dos categorías se presenta de modo previsible en los análisis de los significados sobre lo barrial en forma concreta y empírica. Así, Gravano (2003 y 2005) identifica dos elementos que conforman contextos para formular específicamente la problemática barrial en el momento de surgimiento de lo urbano. Por un lado la necesidad de “denotar la situación de

---

<sup>19</sup> “Fracción del territorio de una ciudad, dotada de una fisonomía propia y caracterizado por las trazas distintivas que le confieren una cierta unidad y una individualidad. Dentro de ciertos casos, el nombre del barrio puede ser dado a una división administrativa, pero la mayoría de las veces, el barrio es independiente de todo límite administrativo. Se habla todavía de barrio para designar la comunidad de los habitantes de una parte de la ciudad” (Merlin y Choay, 2000:52).

<sup>20</sup> Menazzi (2009:1) indaga la forma en que identifica la categoría de barrio, “conjugándola particularmente con la noción de comunidad en el retorno democrático, no sólo ya a la luz de las clásicas preguntas sociológicas en torno a la supervivencia de los vínculos comunitarios en las sociedades contemporáneas, sino también a partir de la necesidad más local y apremiante de asegurar la sustentabilidad y legitimidad del régimen democrático”.

diferenciación y desigualdad dentro de la ciudad y servir de indicador del procesos de segregación en el uso y estructuración del espacio urbano” y por otro la “necesidad de connotar determinados valores e ideales, que hacen a la convivencia y a la calidad de vida urbana en comunidad.” (Gravano, 2003:12-13). Esta necesidad de considerar lo barrial-comunitario en este proyecto, se pone de manifiesto al interior de cada jurisdicción territorial de los CPC, y en cada JPC, donde los centros vecinales y organizaciones dan cuenta de la fragmentación de lo urbano y de las desigualdades dentro del espacio de la ciudad, polarizando los procesos de segregación residencial socio-económica<sup>21</sup> en la Ciudad de Córdoba, proyectándose en el campo político.

### **Consideraciones parciales**

En base a la revisión realizada y sus supuestos, se puede conjeturar de modo provisorio la existencia de diferencias de poder, en términos de recursos, relaciones, financiamiento, entre los miembros de la JPC, que inciden en las visiones sobre la ciudadanía, la participación y la seguridad. Estas diferencias a su vez podrían tener anclaje en las posibles brechas, en cuanto a su naturaleza, origen y composición, entre los centros vecinales y las organizaciones inscriptas que forman parte de las Juntas. De igual modo, se podría afirmar que esta política o técnica de reconfiguración de poder estatal, redefine los términos de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, y opera bajo un principio de hiperlocalización de lo comunitario, reduciendo la noción de ciudadanía y participación al ámbito vecinal. Así mismo la institucionalización del modelo de democracia participativa contemplado en la última década no ha cumplido con sus objetivos iniciales de reducir las desigualdades políticas, ampliar la representación social y mejorar la eficiencia de la gestión pública, a la par que se gestan otros modelos de democracia participativa no institucionalizado proyectado desde la Sociedad Civil, que se expresa en una nueva ola de movilización ciudadana y acción colectiva.

Por tanto formular se pueden plantear algunas líneas de trabajo sobre las Juntas de Participación Ciudadanas (JPC) para la Prevención Integral en la ciudad de Córdoba:

- Pervive una matriz de relación de índole clientelar entre las organizaciones barriales y el Estado previa a la entrada en vigencia de las JPC. Además la forma y los contenidos de la política urbana han profundizado una tendencia a la fragmentación más allá del proceso de descentralización administrativa que supuso la instauración de los Centros de Participación Comunitaria a nivel municipal. Situadas en unos territorios específicos y sitiados por sus propias demandas básicas, las organizaciones barriales y los centros vecinales se caracterizan por un alto nivel de particularismo.

---

<sup>21</sup> La segregación en sus dimensiones objetivas como la localización o concentración espacial de la pobreza o la riqueza y en sus dimensiones subjetivas implican interrelaciones y representaciones que los habitantes tienen en su condición de vecinos sobre el propio barrio, sobre los barrios circundantes y como son considerados por los vecinos de otros barrios o zonas de la ciudad. Estas afirmaciones se articulan con las experiencias propias de investigación referidas a los procesos de relocalización territorial en la ciudad de Córdoba: “*Cuando lo cotidiano se vuelve trágico: riesgo y seguridad en los procesos de relocalización territorial en la ciudad de Córdoba*” (Proyecto Secyt-UNC 2010-2012) y “*Apropiación/Expropiación de territorialidades sociales. Análisis comparativo de procesos de erradicación/relocalización de sectores sociales empobrecidos, en ciudades argentinas*” (PICT 2010-2414).

Fragmentación y particularismo son dos tendencias que conviven conformación de las JPC, ya que cada organización pugna por los intereses de su barrio, por lo que no existe articulación entre las JPC, y no se alcanzan configurar un campo de discusión y deliberación sobre la seguridad.

- Con las salvedades de casos y con temporalidades distintas, los centros vecinales y organizaciones, que conforman las JPC representan y reproducen modalidades de relacionamiento tanto dentro del barrio y entre ellas y el municipio/provincia, dando lugar a formas arquetípicas de dirigentes barriales o vecinalistas que operan, más que en representación del barrio, como mediadores-intermediarios, negociadores, en la relación con el Estado. De este modo, se han configurado condiciones para el establecimiento cotidiano y naturalizado de clientelismo contradiciendo los supuestos de la participación ciudadana.
- Las experiencias de participación de las JPC no se articulan dentro de programas estratégicos o sistemas administrativos y políticos de carácter complejo a nivel municipal y provincial. Su desarrollo ha ocurrido de manera discontinua e inconexa, generando ámbitos y esferas de gestión disímiles en cuanto a rendimientos y recursos. No se articula planificación, ejecución y presupuestación, ni entre ellas como partes de un único sistema armónico. Dejan vacíos grandes, territoriales y temáticos, en las competencias de la participación y de los participantes.
- Persiste en el territorio de los CPC un tejido social conformado por las redes primarias de reproducción de la vida, en particular de los sectores populares, que se articula de forma paralela a la instrumentada por las JPC.

## BIBLIOGRAFIA

---

Acuña, C. H. y Vacchieri, A. (Comps.) (2007). *La Incidencia Política de la Sociedad Civil*, de. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Acuña, C. y Repetto, F. (2001): *Marco de análisis de las políticas sociales*. Mimeo: Buenos Aires.

Avritzer, L. (2008). "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública* Vol. 14. Nº1: 43-64.

Barreneche, O. (2001). *Dentro de la ley todo. La justicia criminal de Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno de la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen y Universidad Nacional de La Plata.

Becerra, A. M.(2012): "Regímenes disciplinarios de las policías argentinas, reformas para su democratización" en *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO

Beliz, G. y Alda, E. (2007). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Binder, A. (2004). *Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Caimari, L. (2004). *Apenas un delincuente*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Correa, A. (2012): *Derecho y seguridad. Estudio de Caso: criminalización de grupos sociales*. Informe Técnico. MINCYT. Res/110-10. Convocatoria 2009. Proyecto I+S. Tecnología en seguridad Ciudadana. <http://www.unc.edu.ar/extension-unc/vinculacion/observatorio-ddhh/Derechos-Humanos-y-Seguridad/INFO%20MINCYT.pdf>

Cunill Grau, N., (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad)/Editorial Nueva Sociedad.

Dagnino, Evelina (2006): "Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa" en *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*. Miño y Dávila: Buenos Aires.

Dammert, L. (2004) *Participación Comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿de qué participación hablamos?* En: Dammert, L. (edit). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso

Dammert, L. y Paulsen, G., eds (2005). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago, Chile, FLACSO-Chile.

Echavarría, C. (2008): "Ciudadanos y vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los Centros vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público local" en *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, Córdoba Montúfar, M (Coord.). Quito:FLACSO:

Garay Reyna, Z. (2009): "*La Cultura Política en las Organizaciones de la Sociedad Civil, Ciudad de Córdoba, 2001-2007*". Tesis Doctoral. Mimeo (CEA-UNC).

Garay Reyna, Z. (2011): "Claroscuros de la ciudadanía en tiempos de políticas de inserción social: Programa Mi Casa, mi Vida (2003-2009)" en *Ojos que no ven, corazón que no siente. Programa Mi Casa, mi Vida*, de Ciufolini, Alejandra y Scarponetti, Patricia (Edit.). Buenos Aires: Editorial Nobuko. Pp. 98-117.

Garay Reyna, Ze. M.; Ksiazienicki, Inés y Sorribas, Patricia (2011): "La fragilización de los espacios de participación ciudadana. Un estudio preliminar de las Juntas de Participación Vecinal de Córdoba Capital", ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio.

Goldman, N. (1989). *El Discurso como objeto de la historia. El discurso político de Mariano Moreno*. Buenos Aires: Hachette.

Gravano, A. (2003): *Antropología de lo barrial: un estudio sobre producción simbólica de la vida urbana*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Gravano, A. (2005): *El barrio en la teoría social*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Hathazy, P. (2006). "Cosmologías del orden: disciplina y sacrificio en los agentes antidisturbios". En *Apuntes de Investigación del CECyP*, año X, nro. 11. Buenos Aires: CECyP. de Buenos Aires y Centro de publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.

Held, D. (1993): *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza.

Howarth, D. (2005): "Aplicando la Teoría del Discurso: el Método de la Articulación", en *Studia Politicae N° 5*. Córdoba: Facultad de Ciencia Política y Relaciones internacionales- UCC.

Isla, A. y Míguez, D. (2003). "El Estado y la violencia urbana. Problemas de legitimidad y legalidad". En: Isla A. y Míguez D.(Coords.), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.

Kaminsky G. (2005): *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad*

Kessler, G. (2008). "Delito, trabajo y ley". En *Revista Puentes*, nro. 23, Buenos Aires

Lander, E. (1998), "Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal", en Bresser Pereira L. y Cunill Grau N. (Coordinadores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires Buenos Aires: Paidós, CLAD.

Menazzi, L. (2008): "Construyendo al barrio: la postulación del barrio como territorio político durante la transición democrática" en *Argumentos, 10 Revista de crítica social*. Instituto de Investigaciones Gino Germani.: Buenos Aires.  
<http://revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/65/60>

Menazzi, L. (2008): "Construyendo al barrio: la postulación del barrio como territorio político durante la transición democrática" en *Argumentos, 10 Revista de crítica social*. Instituto de Investigaciones Gino Germani.: Buenos Aires.  
<http://revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/65/60>

Merklen, D. (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires: Editorial Gorla.

Merlín, P. y Choay, F. (2000): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Disponible en <http://www.uchilefau.cl/institutos/invi/>

Municipalidad de Córdoba (1995): *Carta Orgánica Municipal de La Ciudad de Córdoba*, Boletín Municipal: Córdoba

Municipalidad de Córdoba (2008): *Ordenanza N° 11.448 de Juntas de Participación Vecinal*, Boletín Municipal: Córdoba.

Nun, J. (2000), *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: FCE

OAS Hemispheric Security Observatory (2012):*Report on Citizen Security in the Americas 2012*; Washington, DC, United States.

Olvera, A. (2006): " Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del SXX" en *Democracización, rendición de cuentas y sociedad civil*, Izunza Vera y Olvera (Coords). : México: CIESAS

- Parés, M. et al (2009), Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel.
- Pegoraro, J. (1997). "Las relaciones sociedad - Estado y el paradigma de la inseguridad". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, nro. 9 y 10, año 6, pp. 51-64. Buenos Aires - Santa Fe: Universidad de Buenos Aires y Centro de publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- PNUD/BID/GADIS, (2004): *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina. Total País*. Buenos Aires. Edilab [En línea] <http://www.gadis.org.ar/documentos/IDSC%20de%20Arg.pdf> [Consultado 20/03/08].
- Provincia de Córdoba (1999): *Decreto N° 1915/99, Reglamentación LN° 8574 – Creación del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana*.
- Provincia de Córdoba (2005): Ley N° 9235 de Seguridad Pública
- Provincia de Córdoba (2009): *Resolución N° 3 del Ministerio de Gobierno, Requisitos para Integrar las Juntas de Participación Ciudadana*.
- Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2011) Indicadores Ciudadanos Nuestra Córdoba. Disponible en: <http://www.nuestracordoba.org.ar>
- Rose, N. (2007): ¿La muerte de lo social?: Re-configuración del territorio de gobierno. *Rev. argent. sociol.* [online]. 2007, vol.5, n.8 [citado 2012-12-15], pp. 113-152 . Disponible en: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-32482007000100007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-32482007000100007&lng=es&nrm=iso)>.
- Sain, M. (2008). *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Boaventura de Sousa S. (2003): *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Boaventura de Sousa S. (2006): *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipadora*. Lima: CIDES.
- Boaventura de Sousa S. y Avritzer, L. 2002 "Introdução: para ampliar o cânone democrático", en Boaventura de Sousa Santos, organizador, *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Schneider, C y Welp, Y (2011): "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 40, Quito, mayo 2011, pp. 21-39 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Académica de Ecuador.
- Somers, M (1996). "¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? En *Revista Zona Abierta 77/78*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias. Pp32-60.
- Sorribas, P (2011) Dominio, repertorio y endencias de la Participación Política: ¿el estudio de casi todo?, ponencia presentada en el Primer Encuentro Ibero Latinoamericano de Grupos y Equipos de Psicología Política, Córdoba – Argentina, 2 al 4 de noviembre.

Sorribas, P (2012) Participación política: desarrollo de un modelo explicativo desde el enfoque de la cognición social, tesis para optar al título de Doctora en Psicología, inédita.

Sozzo, M. (2002). "Usos de la Violencia Policial y Construcción de la Actividad Policial en la Argentina". En G. Kessler y S. Gayol, *Violencia/s, Justicia/s y Seguridad/es*. Buenos Aires: Manantial.

Svampa, M. (2005): *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus

Tiscornia, S. (2004). *Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia.

Ziccardi, A (2008): *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* – Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.