UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS
Facultad de Trabajo Social
Licenciatura en Ciencia Política.

Tesina de grado.

Presentada como requisito para obtener el Título de

Licenciada en Ciencia Política

¿Quo vadis?

La Política Pública de Prevención de Seguridad de la Provincia de Entre Ríos



Por: Karen de Bernardi

Asesor Temático:

Mgts. Di Nucci, Luis

A mis tres amores…

A mi marido Sergio, por ser quien iluminó y allanó mi camino; a mi hija Naty, por acompañarme de manera incondicional a lo largo de toda la carrera en largas jornadas de cursado y exámenes; y a mi pequeña hija Emmita, por alegrarme desde hace dos años con su clara sonrisa.

Gracias familia mía por estar a mi lado en este camino tan personal.

Resumen:

En el estudio titulado "¿Quo vadis? La Política Pública de Prevención de Seguridad de la Provincia de Entre Ríos, se dirige a analizar la implementación de política preventiva de seguridad provincial, entre los años 2009 y 2012.

La gestión conflictividad social es uno de los desafíos que enfrentan los gobiernos en la actualidad. El diseño de nuevas estrategias preventivas en materia de políticas de seguridad ciudadana, es uno de los caminos por donde transita la nueva concepción de seguridad.

Por lo tanto, se trata de un análisis que busca relacionar la nueva conceptualización de seguridad ciudadana con la política de prevención del delito que la Policía implementa en el territorio. Para lo cual, se parte de un análisis teórico del cambio de paradigma en materia de Seguridad, para luego pasar al estudio de campo focalizado en la observación de las acciones preventivas y en el juego de los actores que intervienen en el proceso de implementación.

En este sentido, se pone especial atención en la lógica de funcionamiento de la Institución policial en relación a las prácticas preventivas que implementa; en el vínculo que establece con la sociedad civil, particularmente con los consejos y foros de seguridad local; Como así también, con otras agencias de gobierno del ámbito nacional, provincial y local.

El análisis contribuye a caracterizar las acciones que se implementan en materia de prevención ciudadana, según el enfoque de seguridad al que responden.

Palabras claves:

Política pública de Seguridad - Seguridad Ciudadana – Prevención – Policía – Estado – participación ciudadana

Índice

1. Introducción 5

    1.1. Presentación del tema 10

    1.2. Planteo del problema 14

    1.3. Objetivos 15

    1.4. Diseño metodológico 16

Capítulo I:

Perspectivas teóricas para el análisis de la política pública de seguridad

1. Orden y Conflicto 24
2. Política de Seguridad Pública 29
3. Política de Seguridad Ciudadana 34
4. La participación ciudadana 40
5. Implementación 48

Capítulo II:

Las políticas de prevención de seguridad de la Provincia de Entre Ríos: Actores

1. Actores que intervienen en el proceso de implementación de la Política Pública de prevención de la provincia de Entre Ríos 56
2. Actores públicos 61
3. Actores híbridos 70
4. Actores no gubernamentales 74
5. Policía y comunidad 78

Capítulo III:

Una aproximación desde el análisis organizacional a la Policía de la provincia de Entre Ríos

1. La estructura orgánica de la fuerza policial entrerriana 84
2. Comportamiento organizacional 87
3. Autoimagen policial 91
4. A modo de corolario 93

Capítulo IV:

Dos enfoques para analizar la implementación de políticas de prevención

1. Marco normativo de la política de prevención de la provincia de Entre Ríos 95
2. Estrategias de prevención implementadas por la Policía de Entre Ríos 104
3. Corolario final 118

Conclusiones 123

Bibliografía 129

Índice de gráficos

Gráfico N°1: Distribución geográfica de la muestra de las encuestas a funcionarios policiales de la Provincia de Entre Ríos 19

Gráfico N°2: Distribución geográfica de la muestra de encuesta ciudadana 20

Gráfico N°3: Triángulo de base de los actores de la política de prevención ciudadana de la provincia de Entre Ríos. 2009-2010 57

Gráfico N°4: Triángulo de base de los actores de la política de prevención ciudadana de la Provincia de Entre Ríos. 2011-2012 58

Gráfico N°5: Presupuesto del servicio de seguridad. 2009 -2012 67

Gráfico N°6: Encuesta policial sobre la participación ciudadana 78

Gráfico N°7: Percepción ciudadana sobre la Policía de la provincia de Entre Ríos 79

Gráfico N° 8: Encuesta ciudadana sobre la participación de la comunidad en políticas de prevención 80

Índice de cuadros.

Cuadro N° 1: Actores que inciden sobre la implementación de la política de prevención de la Provincia de Entre Ríos 60

Cuadro N° 2: Escalafón Policial 85

Cuadro N° 3: Normas provinciales sancionadas por el Poder Legislativo en materia de seguridad 2008-2012 99

Cuadro N° 4: Clasificación de las acciones preventivas implementadas 121

Cuadro N° 5: Resumen del análisis la política de prevención ciudadana de la provincia de Entre Ríos. 2009-2012 122

Anexo I

1. Análisis F.O.D.A. de la Policía de la Provincia de Entre Ríos en relación a la política de prevención 1
2. Modelo de Encuestas a Oficiales y Comisarios Principales 3
3. Resultados de las encuestas a funcionarios policiales 9
4. Modelo de Encuesta ciudadana 20

5. Resultados de las Encuesta ciudadana 20

6. Resolución de creación del sistema *911 22

7. Intervención legislativa sobre Seguridad Pública /Seguridad Ciudadana 25

8. Presupuesto provincial anual de los años 2009-2012 25

9. Información extraída de medios periodísticos digitales entrerrianos, Período 2009-2012 26

Anexo II

1. Niveles de inseguridad en la provincia de Entre Ríos 30

2. La situación delictual en la provincia de Entre Ríos 2009-2012 31

3. La opinión ciudadana sobre la inseguridad en la provincia de Entre Ríos 37

4. Datos estadísticos Delictuales de la Provincia de Entre Ríos: Período 2009-2012 39

5. Modelo de Encuestas ciudadana sobre sensación de inseguridad en Entre Ríos 50

6. Resultados de la encuesta ciudadana sobre sensación de inseguridad en Entre Ríos 51

1. Introducción

El presente estudio analiza la implementación de políticas preventivas de seguridad en la provincia de Entre Ríos (República Argentina) que surgen como alternativas superadoras, como se verá mas adelante, de los mecanismos tradicionales de control y represión.

El nuevo enfoque preventivo en materia de seguridad pública surge en América Latina a partir de los años 90, pero el campo de ideas del que proviene se genera una década antes en países como Inglaterra, Francia, Australia, Estados Unidos y se sustenta en la corriente humanística, a partir de la cual se redefine la seguridad de un Estado, como seguridad humana (Tiscornia, 2007). A partir de allí, el foco de atención deja de ser la seguridad nacional y pasa a centrarse en la seguridad ciudadana, es decir, en la vida cotidiana de las personas y en el resguardo de sus derechos. Es en este marco donde se piensa en el desarrollo de herramientas no penales para reducir el delito (Rangugni, 2010).

Las nuevas estrategias de intervención cuentan con una impronta social y comunitaria, su fundamento teórico se sostiene en la necesidad de abordar los problemas de seguridad desde estrategias que no contemplen las medidas provenientes del sistema penal basadas en el castigo (Rangugni, 2010; Dammert, 2009; Kessler, 2009).

La nueva forma de entender la prevención, nutre la teorización sobre la criminalidad al introducir formas novedosas de intervención y nuevas modalidades de diseño y gestión de las políticas públicas dirigidas a la seguridad ciudadana (Binder, 2009).

La impronta democrática de esta nueva prevención redefine las fronteras entre lo público y lo privado, al robustecer el espacio de lo público a través de la delegación de la función de seguridad, que antes se encontraba centrada en las instituciones públicas del sistema de seguridad, hacia los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil; y a través de la participación ciudadana como mecanismo mediante el cual, la comunidad se transforma en un actor relevante y responsable de su propia seguridad (Varela, 2010, Rangugni, 2010, Dammert, 2009).

Por el contrario, la perspectiva tradicional de prevención que la modernidad ha construido respecto a la seguridad durante el último siglo, pone el acento en el castigo del delito como medida preventiva para evitar futuros victimizadores. Algunos autores consideran que el andamiaje institucional y político que rodea a esta noción de prevención se caracteriza por ser poco flexible y limitado en las respuestas que le brinda a la sociedad (Binder, 2009, Tudela, 2011).

La prevención es uno de los temas que, actualmente, integra el debate sobre la seguridad ciudadana, en Argentina y en América Latina, incluyendo problemáticas como la modernización y democratización de las fuerzas policiales, el uso de las nuevas tecnologías y la información, y los nuevos criterios de definición de la criminalidad (Palmieri, y Wagmaister, 2009). La materialización de estos tópicos de debate en intervenciones concretas a través de políticas públicas de seguridad, representan todo un desafío para los estados. Al respecto, Argentina, se encuentra en una etapa de transición hacia el nuevo enfoque de seguridad ciudadana (Garré, 2011).

Las policías de las provincias argentinas también se encuentran ante el problema de incorporar este nuevo enfoque de seguridad ciudadana y, al mismo tiempo, democratizar y modernizar sus instituciones policiales, lo cual implica una profunda transformación; y si bien hay acciones en este sentido, aún el proceso de cambio no ha concluido (Garré, 2011; Arduino, 2011).

Existe una multiplicidad de servicios que la policía implementa en el marco de las políticas de seguridad, tanto preventivas orientadas a evitar delitos, por ejemplo, patrullajes, efectivos dispuestos en las esquinas, operativos de control de alcoholemia, operativos de control en eventos recreativos, etc. como represivas, destinadas a suprimir situaciones violentas y/o delictivas, haciendo uso de la fuerza legítima a través de arrestos, acciones disuasivas en manifestaciones, allanamientos, etc.

Los ejemplos dados en el párrafo anterior respecto a las practicas preventivas y represivas, nos permiten dar cuenta que el beneficiario final de la política de seguridad es la ciudadanía, pero desde el nuevo enfoque de prevención, la comunidad puede desplegar acciones participativas de manera organizada a través de foros, consejos o mesas comunales de seguridad, participando de manera activa sobre la seguridad a nivel

local. De esta manera se construye un espacio propicio para nutrir el vínculo positivo entre policía y sociedad civil (Dammert, 2009; Arduino, 2011).

De esta forma, dentro de la multiplicidad de servicios que la policía brinda a la comunidad, la elección de la investigación se orienta hacia las estrategias preventivas que la institución policial ejecuta en el territorio provincial. Así, el objeto de estudio se circunscribe a la política de prevención de seguridad ciudadana.

Así también, la elección del tema de investigación está relacionado, en gran medida, con nuestra experiencia docente que desde hace más de seis años venimos desempeñando dentro de la Escuela de Policía Salvador Maciá de la ciudad de Paraná.

En este sentido, y teniendo en cuenta que todo servicio cumple con la característica de intangibilidad hasta el momento de su materialización a través de la ejecución, consideramos pertinente centrar el análisis de la política de prevención en la fase de implementación para dar cuenta de lo que efectivamente se presta como servicio, más allá de lo que en términos de diseño se estipule.

Por lo tanto, abocar el análisis a la fase de implementación de la política, implica analizar los productos que se generan en materia de prevención ciudadana e identificar a los actores que se encuentran vinculados en su desarrollo. Esto contribuye, por un lado, a visualizar si existe participación ciudadana y por otro, permite reconocer procesos que interfieren con los objetivos normativos de prevención.

A su vez, es posible identificar el enfoque político que se utiliza y al que responden los actos de implementación. Es decir, si las prácticas preventivas se dan en el marco de una perspectiva tradicional de seguridad y por ende sólo con presencia estatal a través de la policía como único actor ejecutor; o si se permean las barreras estatistas a través de mecanismos de participación de la comunidad, reconociendo un enfoque de seguridad ciudadana.

Como ya se ha explicado en párrafos anteriores, la policía es el actor central de la fase de implementación de la política de prevención de seguridad, al ser uno de los servicios que les son inherentes y ser el órgano del Estado encargado normativamente de brindar seguridad interior, motivo por el cual, en el presente trabajo se focaliza no

solo en las prácticas preventivas que implementa la institución policial , sino también en la lógica organizacional, que consideramos relevante para identificar factores que pueden obstaculizar o modificar los objetivos normativos de prevención.

A su vez, la participación ciudadana es una de las características que hemos nombrado en la presente introducción como novedosas del nuevo enfoque de seguridad ciudadana, por lo tanto, en el análisis se busca reconocer la existencia de otros actores públicos y de la sociedad civil que, en conjunto con la policía, implementen estrategias preventivas en materia de seguridad en el territorio provincial.

Si bien oportunamente se presentará en detalle el diseño metodológico propuesto para la presente investigación, consideramos oportuno esbozar la propuesta metodológica. Nuestro análisis se desarrolla utilizando diversas fuentes de recolección de datos, dentro de las fuentes primarias se trabaja con entrevistas a funcionarios policiales de alta jerarquía y a representantes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los consejos de seguridad y a empresas de seguridad privada, también, se realizan encuestas semi-estructuradas a oficiales y comisarios principales y encuestas realizadas a ciudadanos entrerrianos que no se encuentran vinculados con la Policía ni con otra organización de la sociedad civil relacionada a la seguridad.

Estos insumos son utilizados para identificar y clasificar las prácticas preventivas que se implementan en la Provincia y conocer la participación de distintos actores, tanto públicos como privados en torno a la política en cuestión. Particularmente la entrevistas y encuestas a funcionarios policiales son utilizadas también como insumo para un análisis organizacional de la fuerza policial, al ser este el actor que requiere de un análisis más detallado por ser el encargado tradicionalmente de la implementación de la política de prevención de seguridad.

El análisis de la organización policial también se aborda mediante un F.O.D.A, que se construye gracias al aporte de funcionarios policiales que utilizaron dicha herramienta para caracterizar a su institución, en el marco de un ejercicio práctico de cátedra en los cursos de ascenso de la Escuela Salvador Maciá.

El análisis de la implementación de la política preventiva provincial, también se aborda mediante otras fuentes, como leyes y decretos, tanto nacionales como

provinciales; y artículos periodísticos de medios digitales provinciales correspondientes al período de análisis 2009-2012.

Teniendo en cuenta lo antedicho, se parte de la siguiente hipótesis principal: la política pública de prevención de seguridad de la Provincia de Entre Ríos se encuentra circunscripta a un enfoque tradicional de seguridad pública, a partir del cual, se organiza la institución policial y gestionan las políticas que implementa. De la hipótesis general se deriva una hipótesis subsidiaria que afirma que las estrategias preventivas y los canales participativos que involucran a la sociedad civil en las políticas de seguridad, aún no se encuentran fortalecidos institucionalmente.

La indagación que realizamos se inscribe en un recorte temporal que abarca los dos últimos años de la primera gestión del Gobernador Sergio Urribarri, y los dos primeros años de su segundo mandato, es decir, del 2009-2010 y 2011-2012. Para este período se desarrolla el análisis de la implementación de la política de prevención de seguridad que la Policía de Entre Ríos, a fin de definir el camino que en materia de prevención se transita en la Provincia.

En este sentido, el trabajo queda organizado en cuatro capítulos; en el Capítulo I se desarrolla el marco teórico que sustenta la investigación, tanto en lo que respecta a política de seguridad como a la instancia de implementación de una política pública; en el Capítulo II se trabaja sobre los actores que participan en el proceso de la política de seguridad, focalizando y se centra la investigación en el tipo de participación y de relación que se construye entre los actores; en el Capítulo III se lleva adelante un análisis del actor que ejecuta la política, es decir, la Policía de Entre Ríos en relación a las estrategias de prevención que implementa dicha institución.

Por último, en el Capítulo IV se trabaja sobre los actos concretos involucrados en la política de prevención ciudadana, centrando el análisis en la implementación. En este sentido, para la investigación se conjugan variables organizacionales y normativas de la fuerza policial, que legitiman los actos y relaciones de poder entre los actores que participan en las distintas estrategias preventivas. De esta forma es posible identificar las distintas estrategias preventivas y clasificarlas según la tipología a la cual los actos

de implementación responden, es decir si los mismos se encuentran basados en el control y la vigilancia o en estrategias sociales y comunitarias.

En última instancia, y como cierre del trabajo, se presenta las conclusiones del estudio.

1.1. Presentación del tema

La construcción de políticas de seguridad democráticas en el país representa un desafío tanto para los gobiernos provinciales como para el gobierno nacional. La utilización de un nuevo enfoque de seguridad ciudadana para gestionar los asuntos relacionados con la seguridad implica cambios institucionales y de conducción política (Garré, 2011).

Por ser demarcadoras de políticas de seguridad y/o prevención, nos parece conveniente distinguir desde el comienzo las nociones de *seguridad pública* y *seguridad ciudadana* tal como las elaboran Rangugni y Ruso (2010). La seguridad pública se relaciona con las acciones públicas de carácter normativo, destinadas a mantener un orden social mediante el control y la represión de los delitos, tendientes a disminuir distintas formas de violencia y a proteger los bienes de las personas y su integridad física mientras que según, Rangugni y Ruso (2010):

> "la noción de seguridad ciudadana se orienta a lo mismo, pero poniendo énfasis en la cuestión de la ciudadanía (…). Este acento en la ciudadanía tendría un carácter doble, por un lado, al entender la seguridad orientada al ejercicio de los derechos ciudadanos; por otro, al entender que tanto los derechos como las obligaciones en materia de seguridad involucran a los ciudadanos como protagonistas" (p. 71).

La misma línea argumentativa es planteada por Arduino[*], quien manifiesta que:

> "la seguridad pública es una de las políticas de Estado que no puede llevarse a cabo con éxito sin participación activa, organizada y sistemática de la comunidad.

[*] Secretaria de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad, del Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina.

Por ese motivo (…) no hay políticas de prevención del delito y la violencia sin participación comunitaria y viceversa" (Arduino, 2011: 69).

En lo que respecta a la política de prevención ciudadana, Rangugni (2010), señala que:

"parte de la idea de una intervención ex-ante, es decir que se motoriza sin que el delito tenga lugar, para evitar –desde cero– que ocurra. Para ello, se proponen una serie de medidas que se caracterizan por ser ajenas al sistema penal y por invocar la participación de la comunidad en su desarrollo" (p. 29).

En concordancia con estas nociones, en el presente trabajo entendemos por política de prevención ciudadana al subgrupo de políticas de seguridad ciudadana destinadas a evitar el delito. La política de prevención, desde un enfoque no punible, refiere sólo a acciones que se ejecutan en relación a la instancia previa de acontecido el delito. La particularidad de este tipo de estrategias desde el nuevo modelo preventivo es que incorpora a la ciudadanía como productora de las políticas que se desarrollan.

El mayor desarrollo práctico de estas experiencias democratizantes de prevención ciudadana se dan en el ámbito local, por ser este el espacio público donde puede lograrse mayor consenso respecto a las problemáticas de seguridad y las medidas tendientes a evitar los delitos (Candina, 2006). Las estrategias comunitarias surgen a partir de la generación de mesas comunales, consejos, foros u otra figura de carácter colegiado que sirve como espacio para que converjan los intereses de los actores públicos y privados del territorio (Tudela, 2011; Dammert, 2009; Sozzo, 2008).

En términos teóricos, este nuevo enfoque implica que la seguridad deja de ser una cuestión de la Nación y el foco pasa a centrarse en las personas (Bertranou, y Calderón, 2008). Esta noción se sustenta en el concepto de *seguridad humana* que se plasma en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 1994, al hacer manifiesto que:

"(…) la seguridad humana tiende 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 (…) la gente puede ejercer esas opciones de forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana" (Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 1994: 26 y 27, citado en Bertranou, y Calderón, 2008: 12).

Esta definición de seguridad humana, permite pensar a la seguridad como un derecho ciudadano y no sólo como seguridad de un Estado.

Una contextualización socio-histórica nos permitirá apreciar mejor la dimensión del problema que examinamos y las soluciones que se tratan de implementar desde el gobierno así como el recorte temporal que proponemos para nuestra investigación. Al respecto, Tiscornia (2007) sostiene que el debate que se genera en torno a la definición de seguridad durante la década de los ´90 en América Latina, está relacionado con la relevancia que en ese período tomaron las cuestiones relacionadas a los Derechos Humanos y la violencia. En este marco, la autora afirma que algunas instituciones como las Organismos no gubernamentales y las Universidades llevaron a la instancia de debate público la relación existente entre inseguridad, políticas de Estado y Policía.

Asimismo, en ese período surge, la necesidad de la utilización de nuevas herramientas de intervención para hacer frente a la multiplicidad de problemas sobre seguridad ciudadana que se encuentran relacionados al aumento y diversidad de los delitos. En este sentido, la Ministra de Seguridad de la Nación Argentina, manifiesta que desde la década de los ´90:

> "se registró en el país un aumento del delito y de los niveles de violencia delictiva. No solamente creció la delincuencia común sino que también subió la criminalidad protagonizada por organizaciones delictivas que cuentan con un desarrollo logístico y operativo y que producen altísima rentabilidad económica, destacándose el tráfico y la comercialización de drogas ilegales" (Garré, 2011: 7).

Ciertamente, para Bitar (2006) entre las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal se encuentra una profunda destrucción del modelo productivo y un aumento de la exclusión social en la Argentina, "la nueva pobreza que se configura en la

década de los `90 como producto colateral del éxito del modelo neoliberal queda ligada directamente al aumento de los índices delictivos en el país" (Bitar, 2006: 3).

La relación entre pobreza/índices delictivos/inseguridad es un elemento necesario para entender las demandas sociales y la trama de políticas públicas, en especial aquellas dirigidas a la seguridad que se presentan como respuestas que el Estado genera ante el complejo escenario social que se presenta hoy en el país (Saín, 2008b; Binder, 2004; Sanseviero, 2006; Varela, 2010).

A su vez, es posible reconocer que en las últimas dos décadas, el fenómeno multidimensional de la inseguridad, se ha acentuado en los discursos socialmente aceptados, naturalizando la relación entre pobreza y delincuencia, especialmente aquellos producidos por los medios de comunicación social (Pegoraro, 2000; Sanseviero, 2006; Ramos y Paiva, 2006; Manzano, 2011). Como dice Pegoraro "el miedo al delito se nutre de las representaciones imaginarias que tenemos tanto del delito como de los delincuentes, que generalmente son producidos por los medios de comunicación en cuanto seleccionan y amplifican casos paradigmáticos" (Pegoraro, 2000:17).

Esta naturalización de la relación pobreza-delincuencia como construcción que redefine la representación social de la figura del criminal y los fenómenos de violencia, contribuyen al crecimiento en la demanda de la ciudadanía por más seguridad (Binder, 2004; Damment, 2009).

Así toma relevancia y se marca como punto de debate social la relación existente entre deterioro de los mecanismos de control social, el aumento/diversificación de los fenómenos de violencia y criminalidad; y la creciente sensación de inseguridad.

En este sentido, existen situaciones que se pueden visualizar como desencadenantes de las instancias delictivas y se encuentran directamente relacionadas a los problemas de pobreza y estigmatización social, "atañen directamente al individuo, como la desintegración y violencia familiar, el desempleo, la deserción escolar, el aumento de la frustración personal, las adicciones, la descomposición social, la marginalidad, uso de drogas y la tenencia de armas, entre otros" (Lünecke y Dammert, 2004: 13).

La estructura delictiva que se conforma en torno a las multicausalidades que genera la violencia, la criminalidad y la inseguridad, se encuentra íntimamente relacionada con la cuestión social que atañe a cada territorio. Las realidades delictivas locales, si bien revisten cuestiones en común, deben ser definidas claramente para poder diseñar políticas de seguridad acordes a las necesidades socialmente sentidas.

1.2. Planteo del problema

El análisis de la fase de implementación de la política de prevención de la Provincia de Entre Ríos, nos permitirá comprender a qué enfoque de seguridad responden las prácticas preventivas.

Algunos autores argumentan en sus estudios que las limitaciones del enfoque clásico de seguridad son interpretadas por la sociedad como inoperancia e ineficiencia del sistema de seguridad para hacer frente a los crecientes fenómenos de inseguridad (Binder, 2009; Saín, 2008 y 2009). Asimismo algunos trabajos empíricos de autores latinoamericanos dan cuenta del aumento de los índices delictivos y la diversificación de los mismos, que hace que los mecanismos tradicionales de control policial basados en la represión y vigilancia sean insuficientes para reducir dichos índices y contribuir a disminuir la sensación de inseguridad (Binder. 2009, Kessler, 2009, Varela, 2010).

Esta nueva característica de la realidad hace necesario repensar las estrategias políticas sobre seguridad, y es desde el nuevo enfoque de seguridad ciudadana desde donde estas políticas se plantean como flexibles y ágiles (Saín, 2009). La comunicación entre ciudadano y policía requiere de elementos interactivos para hacer frente a los miedos que genera la sensación de inseguridad y manejar de manera inteligente y estratégica la tecnología disponible (Sepúlveda, 2006; Saín 2009, Savaro, 2010).

En este marco, los nuevos modelos preventivos basados en estrategias situacionales, que actúan sobre circunstancias focales; las sociales, que operan sobre diversas causas germinales de violencia; o las comunitarias, que conjugan los dos modelos anteriores a nivel local e incorporan mecanismos participativos, transforman a los ciudadanos tradicionalmente objetos de la política, es sujetos activos de las estrategias preventivas (Varela, 2010, Dammert, 2009, Arduino, 2011).

Estas nuevas estrategias de prevención se encuentran inscriptas en el marco de una nueva perspectiva sobre seguridad, que coloca a la institución policial ante el desafío y la exigencia de una reforma o modernización para responder eficientemente a las exigencias sociales (Garré, 2011).

En el marco de dicha reforma, surgen experiencias de policía comunitaria o también llamada de proximidad, que se incorporan a la tradicional estructura de la fuerza policial y tienen como fin desarrollar estrategias preventivas a nivel local, incorporando a los actores comunales (Saín, 2008; Varela, 2010; Kessler; 2009).

En concordancia con el aporte de Varela (2010), la nueva perspectiva de seguridad ciudadana, democrática y participativa aún es en la actualidad:

> "un campo que está en proceso de cambio, en el contexto de una realidad social también cambiante. En este marco, en cada sociedad y gobierno se implementan medidas según criterios particulares, de acuerdo con las realidades que se viven, las posibilidades con que se cuenta y los condicionamientos que se presentan" (Varela, 2010:21).

En relación con los antecedentes desarrollados en la provincia de Entre Ríos, se registra en el año 2001 un intento de trabajar desde esta perspectiva, cuando se implementó la policía comunitaria y se incorporó a la estructura orgánica policial como División, pero según afirmaciones de los funcionarios policiales entrevistados, por decisión política se eliminó en el 2004 y la policía comunitaria fue desintegrada y con ella las prácticas que promovía.

1.3. Objetivos

En esta investigación nos hemos propuesto analizar la implementación de la política pública de prevención de seguridad ciudadana llevada adelante en la provincia de Entre Ríos, durante el período comprendido entre enero de 2009 y noviembre de 2012.

Objetivos específicos

Para lograrlo desarrollamos los siguientes objetivos:
1°) Analizar la participación de los distintos actores, tanto públicos como privados que intervinieron en la implementación de la política pública de prevención de seguridad ciudadana durante el periodos 2009/2012.
2°) Analizar el comportamiento organizacional de la Policía de Entre Ríos en relación con esta política de prevención de seguridad ciudadana en el mismo período.
3°) Relevar y analizar las acciones implementadas por la Policía de Entre Ríos y los consejos de seguridad locales, en materia de prevención ciudadana a partir de 2009 y hasta 2012.

1.4. Diseño metodológico

Para llevar a cabo los objetivos planteados en esta investigación hemos desarrollado una propuesta metodológica basada en la combinación de abordajes analíticos de corte cualitativo y cuantitativo que permitan dar cuenta de los fenómenos estudiados en la etapa de implementación de la política de prevención.

De esta manera, el primer objetivo específico, que consiste en analizar la participación de los distintos actores, tanto públicos como privados, que intervinieron en la implementación de la política pública de prevención de seguridad ciudadana se aborda en el capítulo II de esta tesina, mediante el desarrollo de entrevistas a funcionarios policiales y representantes de organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas de seguridad. Asimismo, se realizaron dos tipos de encuestas, una dirigida a la ciudadanía en general, en la cual se tomó una muestra poblacional de 121 individuos de la provincia de Entre Ríos, y se consultó sobre la participación ciudadana en políticas de seguridad y sobre la imagen policial; La segunda encuesta fue destinada a funcionarios policiales, se trabajó con una muestra de 61 policías, y se consultó sobre el funcionamiento organizacional de la institución, sobre las prácticas preventivas y sobre la participación de la sociedad civil y otros actores públicos en las políticas de seguridad.

. En lo que respecta al uso de fuentes secundarias, se relevaron las declaraciones del Ministro de Gobierno y del Jefe de Policía en medios periodísticos digitales de la provincia, para determinar cuál fue la participación de cada actor en relación a la política preventiva. Este mismo recurso de análisis de medios digitales, se utilizó para analizar la participación de los municipios y consejos de seguridad. Así también, se relevaron los documentos que corresponden al presupuesto de la fuerza policial con el fin de visualizar un indicador de compromiso político del gobierno provincial con las políticas de seguridad, mediante las modificaciones presupuestarias para el período de estudio.

Se realiza una matriz de instituciones públicas de la órbita nacional, provincial y municipal para establecer vínculos con la Policía en relación a la temática de prevención de seguridad ciudadana; rol; función; y ámbito de incidencia; y una matriz de organizaciones de la sociedad civil para establecer tipo de vínculos con la institución policial en relación con la misma temática.

La información que surge del análisis de estas fuentes permite elaborar un mapa de actores vinculados a la implementación de la política de prevención. A su vez, este relevamiento nos ha permitido clasificarlos según su nivel de participación activa, al mismo tiempo que se busca reconocer si obstaculizan o potencian la concreción de acciones preventivas. Se pone especial atención en el acompañamiento político del gobierno respecto a la temática. También es posible identificar a través del relevamiento de los actores, la participación de la sociedad civil de manera organizada en foros o consejos de seguridad.

El segundo objetivo propuesto se desarrolla en el capítulo III, está destinado al análisis de la institución policial en tanto actor encargado de la implementación de la política de prevención, se trabajó primordialmente con encuestas y entrevistas policiales; y con la herramienta F.O.D.A. También se utilizó como guía orientativa el Reglamento de Funcionamiento de la Policía de Entre Ríos, que es la norma que regula entre otras cuestiones, la función preventiva.

Las encuestas realizadas a Oficiales y Comisarios Principales arrojaron datos cuantificables que se ponderaron con las entrevistas y con los resultados del análisis

F.O.D.A. Con esta técnica de relevamiento de datos se buscó conocer las prácticas institucionales y las percepciones personales de los funcionarios policiales para poder establecer condicionantes que afectaron el cumplimiento de los objetivos normativos propuestos en la política de prevención.

Finalmente, para analizar las acciones implementadas por la Policía de Entre Ríos y los consejos de seguridad locales, en materia de prevención ciudadana, se retomaron en el capítulo IV los resultados del análisis F.O.D.A., las entrevistas y encuestas a funcionarios policiales; las entrevistas de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en los foros y consejos de seguridad; y se procedió al análisis de las distintas normas nacionales y provinciales que regulan la actividad preventiva de la Policía.

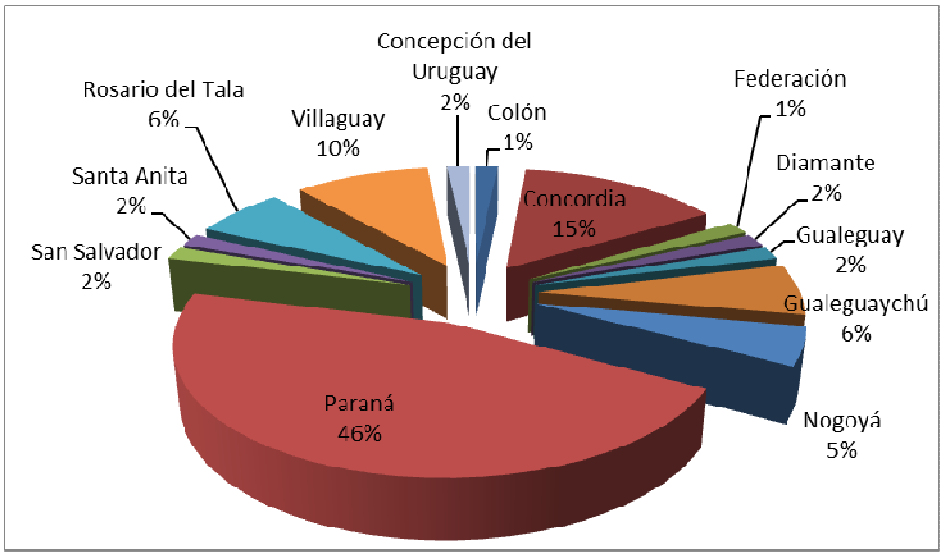
El análisis de las fuentes primarias permitió relevar al conjunto de estrategias de prevención que fueron implementadas por la policía y por los consejos de seguridad, al mismo tiempo que fue posible detectar factores no normativos que influyeron en la implementación. En este sentido, el análisis de las normas permitió discernir el nivel de estructuración de la acción y el nivel de discrecionalidad de los funcionarios a cargo. De esta forma, fue posible clasificar las prácticas preventivas y definir qué tipo de acciones provino de un trabajo en red con actores de la sociedad civil y cuáles fueron ejecutadas exclusivamente por la Policía de la provincia.

A continuación se detalla la forma de trabajo con las fuentes de recolección de datos primarios.

a) Encuestas a Funcionarios de la Policía de Entre Ríos.

Se tomó una muestra compuesta por 61 funcionarios policiales de toda la provincia: 44 oficiales principales, 6 comisarios principales y 11 sub-comisarios. Las encuestas se realizaron en la Escuela de Policía Dr. Salvador Maciá, por ser allí donde se desarrollan los cursos de ascenso a los escalafones superiores, encontrándose por lo tanto a funcionarios de toda la provincia con aspiraciones al ascenso.

Gráfico N° 1: Distribución geográfica de la muestra de las encuestas a funcionarios policiales de la provincia de Entre Ríos.



Fuente: producción propia en base a las encuestas policiales.

Se eligieron esos tres escalafones para poder ejemplificar la percepción de cada grupo en función de su antigüedad en la fuerza policial, contando los oficiales principales con un promedio de casi 13 años de trayectoria, mientras que los subcomisarios contaban con 16.5 años de promedio y los comisarios principales con 23 años de carrera aproximadamente. La muestra poblacional con la que se trabajó ejemplifica la mirada de cada grupo en relación a las estrategias preventivas que ejecutó la institución policial, según las diferentes trayectorias en los cargos y funciones.

Los oficiales principales encuestados se encuentran en su mayoría a cargo de comisarías y son ellos los que están en constante contacto con los hechos delictivos a la vez que son el brazo ejecutor de la política de prevención; mientras que los comisarios principales y subcomisarios ya han transitado por las comisarías y tienen un conocimiento incorporado sobre el trato con la ciudadanía y las estrategias en materia de prevención llevadas adelante hace 10 ó 15 años y cuentan con la experiencia de haber cumplido por mayor cantidad de funciones y estar actualmente al frente de alguna División.

Para esta muestra poblacional se trabajó con dos encuestas; la primera orientada a la apreciación de los funcionarios respecto a la política de prevención, en la cual se consultó sobre dónde se concentran las decisiones políticas y operativas, los factores institucionales que pueden afectar el proceso de implementación, la clasificación y percepción de las acciones preventivas, y sobre el trabajo en red con otros organismos públicos y privados en relación a la política en cuestión.

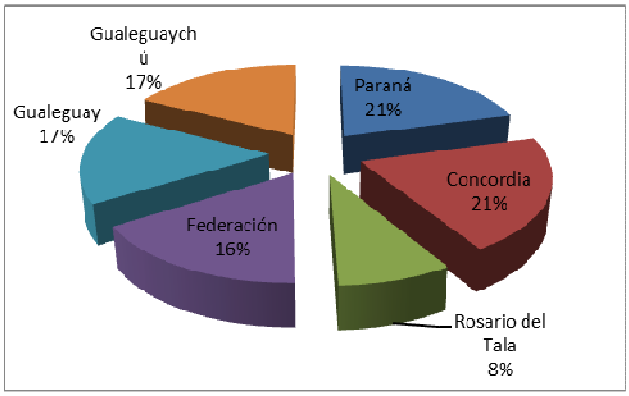
Teniendo en cuenta que la calidad del servicio de prevención se encuentra en parte condicionada por cómo se sienten en términos de autoestima los funcionarios policiales, la segunda encuesta se dirigió a obtener información de la percepción personal de cada efectivo respecto a la función de policía.

b) Encuesta ciudadana

La recolección de la información se realizó durante los meses de febrero a septiembre del año 2012. La muestra poblacional de la encuesta ciudadana es de 121 ciudadanos mayores de edad, de distintas localidades de la provincia de Entre Ríos.

En lo que respecta a la distribución geográfica la muestra, la misma fue tomada en las ciudades con mayores niveles poblacionales y representan al mismo tiempo, a la costa del Paraná, el centro de la provincia y la costa del Uruguay. Se realizaron en la ciudad de Paraná 25 encuestas, en la ciudad de Concordia también 25, en Rosario del Tala 10, en Federación 20, en Gualeguay 20 y en Gualeguaychú 21.

Gráfico N°2: Distribución geográfica de la muestra de encuesta ciudadana.



Fuente: producción propia en base a la encuesta ciudadana.

En la encuesta se consultó sobre la participación de la sociedad civil en la política de prevención de la provincia de Entre Ríos y sobre la percepción personal que tienen de la policía.

c) Entrevistas a funcionarios policiales.

Las entrevistas se generaron durante el año 2012 y se buscó obtener información general sobre el funcionamiento de la institución policial y de la División que preside cada funcionario entrevistado en particular, como así también se consultó sobre las percepciones personales respecto a las relaciones que la fuerza policial tiene con el gobierno provincial, con los municipios y con organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, otra de las preguntas se realizó en relación a cambios en las relaciones interinstitucionales y hacia el interior de la Policía desde el 2009 en adelante.

d) Entrevistas a representantes de organizaciones de la sociedad civil y privados.

Se generaron reuniones con distintos representantes de las organizaciones sociales que intervienen en los Foros o Consejos de seguridad de sus localidades.

Se consultó sobre cómo y desde cuándo estaba activo el cuerpo colegiado; cómo eran las relaciones con los otros actores participes; qué productos concretos ha generado el consejo o foro; cuál fue el nivel de participación de la organización que representan y cómo se toman las decisiones.

En la reunión que se mantiene con otra organización cuya participación es a nivel provincial, se consultó sobre la participación que el organismo tuvo en relación a políticas de seguridad en general y en particular en las relacionadas a la prevención ciudadana. Así también, se consultó por el vínculo que tenían con la Policía y el gobierno provincial desde 2009 hasta el momento de la entrevista en septiembre de 2012.

En la entrevista con el dueño de una empresa de seguridad privada de Paraná, Entre Ríos, se consultó sobre la participación de la empresa en la política de prevención y la relación que se estableció con la Policía y el gobierno provincial en torno a ésta temática. En este sentido, también se consultó sobre la cantidad de empresas de seguridad que hay en la provincia y sus características.

e) Análisis F.O.D.A.

Se trabajó con 50 trabajos prácticos de oficiales y comisarios, quienes en el marco de los respectivos cursos de ascenso, y en el espacio de la cátedra Imagen Institucional y Comunicación con el ciudadano, realizaron un análisis F.O.D.A de su institución, en relación a las estrategias de prevención desarrolladas.

Dicha producción fue desarrollada durante los años 2010 y 2011 y se utilizó como insumo para el análisis propio a través de dicha herramienta.

Capítulo I:

Perspectivas teóricas para el análisis de la política pública de seguridad

El abordaje del análisis de la política pública de prevención requiere de un marco teórico que permita ordenar la información, los actores y los sucesos en una secuencia lógica que contribuya a arrojar resultados verosímiles de las acciones llevadas adelante en torno a la temática en cuestión. Por lo tanto, es menester contar con un encuadre teórico – metodológico respecto a la instancia de implementación que contribuya a la selección de variables aplicables para el caso analizado.

A su vez, el análisis requiere de un reconocimiento teórico- epistemológico de conceptos claves, tales como seguridad pública y seguridad ciudadana que serán desarrollados en el presente capítulo. Al ser estas nociones los fundamentos que sustentan la política de seguridad y definen de manera diferencial su objeto de intervención y los mecanismos utilizados para lograr los fines propuestos. Por lo tanto es necesario precisar cuál es el objeto de intervención; quién es el responsable que interviene; mediante qué mecanismos ejecuta la acción; y quién se encarga de la evaluación.

Por ello, es necesario ahondar sobre la dicotomía orden – conflicto, para visualizar la idea que subyace en las políticas de seguridad entrerriana y, por ende, en la estructura institucional de la fuerza policial. La idea de orden o conflicto que sustenta a la política de seguridad se encuentra relacionada a la forma que es pensada la seguridad, el delito, los destinatarios de la política y por ende las estrategias preventivas que se implementan.

1. Orden y Conflicto

Las prácticas preventivas que derivan de una política de seguridad se construyen en torno nociones teórico-conceptuales que le dan sustento y la legitiman. En este sentido, la idea subyacente en la política de seguridad se encuentra interconectada con las interpretaciones de Estado y sociedad que legitiman determinadas nociones de seguridad y delito.

Respecto a la noción de Estado, Weber lo define como: "una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legitima como instrumento de dominio" (Weber, 1964: 1056). En este sentido, la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado pero sí su medio especifico. El Estado se considera como la fuente única del derecho de coacción, a las demás asociaciones o sujetos solo se les concede el derecho a la coacción física en la medida que el Estado lo permita.

Así concebido, el Estado debe cumplir con funciones básicas definidas por Weber como: "el establecimiento del derecho (función legislativa), la protección de la seguridad personal y el orden público (policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales (las diferentes ramas de la administración) y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (militar)" (Weber, 2001: 13).

El uso de la violencia legítima queda, entonces, circunscripto dentro de la órbita del Estado y son las fuerzas de seguridad las responsables de su utilización ante amenazas internas o externas. En este sentido en el sistema de seguridad nacional se encuentran las fuerzas militares y las policiales para proteger y resguardar al Estado y a los ciudadanos[1]

[1] Por otra parte, el Estado es una relación de dominación de hombres sobre hombres que se sostiene por medio de la violencia legítima. Desde la teoría política clásica, pensadores de la corriente contractualista como Hobbes, Locke y Rousseau, han argumentado que la seguridad es una de las funciones inherentes al Estado, al poseer el derecho al ejercicio de la violencia física con la intención de garantizar la paz y la defensa común A su vez, en los Estados democráticos actuales, la existencia de un Estado de derecho garantiza y regula la convivencia de los ciudadanos, limita por un lado el ejercicio de hechos violentos entre los sujetos y a su vez, al mismo Estado en el uso coercitivo.

Si bien la violencia es un rasgo característico del poder político, la misma puede ser ejercida por cualquier sujeto, por lo tanto se entiende por violencia al uso de la fuerza de "un individuo o grupo de individuos contra otro individuo o grupo de individuo (o contra sí mismo)" (Bobbio, 2005:1627) en sus múltiples manifestaciones, física, psíquica, económica o política.

Existen diferentes tipologías de violencia y las mismas responden a relaciones complejas dentro de múltiples dimensiones. Así es posible distinguir entre violencia de género, intrafamiliar, cultural, social, delictual, etc. Todas ellas tienen en común una relación intrínseca con el ejercicio de poder de uno sobre otro y devela que no todo acto violento es un acto delictivo. Para que revista tal carácter el mismo debe estar violando una norma jurídica (Pegoraro, 2000; Ramos y Paiva, 2006).

Existe entonces un vínculo de necesariedad entre violencia y delito aunque es preciso remarcar que no todo acto violento es delictivo. Por ejemplo, puede hacerse uso de la violencia en términos simbólicos al controlar a alguien al hacerlo económicamente dependiente, a través de las prohibiciones sociales, etc. Sin que revista carácter criminal.

Entonces, el delito es interpretado desde la justicia penal "como todo acto que, estando previamente definido por la ley, es susceptible de ser punido. De este modo, el delito debe ser detectado, perseguido y castigado por las agencias del sistema penal" (Rangugni, 2010:29).

A su vez, el delito es identificado como una de las causas generadoras de inseguridad, pero no la única. La relación entre hechos delictivos e inseguridad no es de equivalencia, si no que la noción de inseguridad contiene a la de criminalidad. Los diferentes fenómenos criminales son identificados con la dimensión objetiva de la inseguridad (Binder, 2009) mientras que la percepción sobre la posibilidad de ser víctima de un delito refiere a la dimensión subjetiva, al entender a este fenómeno como multidimensional (Candina, 2006).

Otras variables sociales como el desempleo o subempleo, agresiones no punibles, el deterioro de los vínculos de contención etc. producen en el plano subjetivo miedo, sentimiento de vulnerabilidad e incertidumbre (Kessler, 2009). Por ende, la inseguridad es una noción compleja que responde a una multiplicidad de causas, dentro de las cuales

se encuentran los hechos delictivos y el miedo a ser víctima de los mismos (Saín, 2008b).

Pero para los fines del presente estudio es pertinente circunscribir la noción de inseguridad tanto en su dimensión objetiva como subjetiva, en relación directa con los hechos criminales y la sensación de inseguridad que dichos actos generan. Las políticas de seguridad, por ende, deben contemplar ambas dimensiones de la inseguridad.

No basta entonces con generar estrategias preventivas que se limiten a evitar determinados hechos punibles. Basarse sólo en el derecho penal para la generación de políticas de seguridad es caer en un reduccionismo de la cuestión de la criminalidad y las consecuencias sociales que la misma genera. En palabras de Binder, el fenómeno criminal "no es una realidad natural sino que es el entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización)" (Binder, 2009: 27). Aparece así una noción central que permite diferenciar la idea que subyace en las políticas de seguridad: la conflictividad.

Desde un enfoque tradicional de seguridad, las estrategias que se desarrollan no toman en cuenta la conflictividad de base que genera y/o potencia actos criminógenos. Las mismas se encuentran sustentadas por la norma penal que define qué es o no punible, desestimando las cuestiones sociales que lo funda (Manzano, 2011; Sozzo, 2008).

Por lo tanto, como todo acto normado cuyo fin es mantener un determinado orden, la idea subyacente en las políticas de seguridad dentro de esta perspectiva, es la de restitución del orden, donde los hechos delictivos son interpretados como desviaciones al orden instituido.

En tanto la noción de conflictividad como idea que sustenta la generación de políticas de seguridad permite ampliar las estrategias desplegadas para abordar el fenómeno de la criminalidad. Esto implica gestionar el conflicto (Binder, 2009).

Desde la sociología se ha abordado el tema de la complejidad social y como tal introduce el análisis del problema de la contingencia. Pensadores sistémicos como Parsons (1951), Easton (1953) y Luhmann (1993) (citados en Villalva, 2003),

consideran a la contingencia como efecto inherente a una sociedad compleja que impide lo que habría sido uno de los objetivos básicos de la razón instrumental, la previsibilidad de la acción humana sobre el entorno (Villalva, 2003).

Si el sistema es esta organización regular y relativamente estable entre distintas variables (orden), la contingencia es por dónde el sistema muestra su fisura y la regularidad falla (conflicto). La concepción de sistema de estos autores hace previsible la presencia de la falla, de la contingencia. Esta noción de sistema permite anticipar o incluir en su análisis lo que podría llamarse cierta forma de contingencia administrada, prever las formas en que la regularidad podría ser interrumpida (Easton, 1953).

Prima entonces un enfoque claramente funcionalista. Desde la teoría parsoniana, la fuerza y la violencia son los mecanismos que fundamentan el proceso de cohesión social cuando las instancias de consenso se agotan. La violencia es interpretada por Merton (1985, citado por Villalva, 2003) como funcional cuando contribuye a la legitimación social, al mismo tiempo que es considerada como ruptura del orden social establecido cuando son disfuncionales al sistema social (Villalva, 2003).

Por lo tanto, el funcionalismo se encuentra ligado a la noción de orden, donde el conflicto es interpretado como desviación y, por lo tanto, no es tomado en cuenta como motor de cambio social. Las acciones violentas, por lo tanto, son aquellas acciones irracionales y agresivas que amenacen al orden de la comunidad. En tanto que el ejercicio de la violencia estatal remite a la legitimidad y racionalidad de la misma para gestionar los conflictos a través de ella cuando los mecanismos de negociación no cumplieron su función de restitución del orden.

En torno a esta noción se ha edificado el sistema penal y el conjunto de instituciones que la componen. Esta idea es la que predomina en las políticas de seguridad hasta el presente. Por lo tanto, las respuestas que da el Estado para hacer frente a la inseguridad se encuentran limitadas a restablecer el orden perdido y la confianza. En consecuencia, las prácticas preventivas se reducen al control y represión ante la posibilidad de la existencia de hechos punible (Binder, 2009; Kessler, 2008; Bezunartea, 2009; Rangugni y Ruso, 2010; Isla y Mancini, 2008).

En cambio, desde la teoría del conflicto, como corriente teórica que busca superar el enfoque funcionalista, puede referenciarse como un exponente a Ralf Dahrendorf (1959, citado en Domínguez Bilbao y García Dauder, 2003) la sociedad se encuentra sujeta a cambios continuos, a un equilibrio móvil, en contraposición a la visión estática del funcionalismo (Domínguez Bilbao y García Dauder, 2003).

El orden, desde la perspectiva del conflicto, es interpretado como el estado que surge de la coerción ejercida por aquellos que ocupan posiciones de mayor jerarquía. Es decir, que los grados de autoridad definen la posición social y, por ende, la relación entre dominantes y dominados. "El origen estructural de estos conflictos debe buscarse en la asignación de roles sociales dotados de expectativas de dominación o sujeción" (Dahrendorf ,1959: 165, citado en Domínguez Bilbaoy García Dauder, 2003). El conflicto y el consenso son dos elementos opuestos pero necesarios en la sociedad. Por lo tanto, para Dahrendorf debe existir una teoría de la dinámica del conflicto y otra que trabaje sobre el consenso social.

Los intereses contrapuestos entre aquellos que detentan una posición de autoridad y los que se encuentran subordinados a la misma, permite colocar al conflicto como categoría central que en su esencia es contradictoria promueve cambios. Por lo tanto, existen elementos en toda sociedad que contribuyen a la desintegración y al cambio (Ritzer, 1993).

Este autor considera que el conflicto conduce al cambio y al progreso al propiciar acciones de grupos que provoquen cambios en la estructura social. Puede generar cambios súbitos cuando se encuentra acompañado de la violencia y radicales cuando se reviste carácter agudo.

Incorporar la noción de conflicto permite establecerlo como idea que subyace a las políticas de seguridad y, por lo tanto, establece una relación bipolar entre orden y conflicto. La política de seguridad no debe estar dirigida a restablecer el orden sino a administrar el conflicto, esto implica trabajar con variables más complejas que admitan abordar problemáticas de fondo y sus diferentes manifestaciones.

Esta complejidad no sólo implica incorporar variables demográficas, culturales, económicas, sociales y políticas sino también significa trabajar con el tiempo como

condicionante de las estrategias de seguridad, en especial aquellas dirigidas a la prevención (Candina, 2006). La velocidad con la que ocurren los cambios en las sociedades modernas es cada vez mayor y, por ende, éstos deben contemplarse para la actualización constante de este tipo de políticas (Sepúlveda, 2006).

A su vez, este nuevo paradigma que se abre con la gestión de los conflictos, permite democratizar el debate sobre criminalidad. Incorpora a nuevos actores para abordar la multidimensionalidad del problema criminal y reconoce a la ciudadana como actor relevante en la cogestión de políticas preventivas. Esta perspectiva del conflicto permite interpretar al delito desde las causas fundantes y ampliar las opciones de cómo enfrentarlo de manera estratégica. Implica en términos conceptuales pasar de un paradigma de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana (Binder, 2009).

2. Política de seguridad Pública

La seguridad pública es entendida como la perspectiva desde donde se generan políticas de seguridad planificadas sólo desde el Estado y cuyo objetivo es preservar el orden instituido mediante mecanismos tradicionales de control y represión. El papel de los ciudadanos se limita al de objeto de la política. Las estrategias de prevención dentro de este enfoque se encuentran, por lo tanto, circunscriptas al control social mediante las funciones tradicionales de policía (Dammert, 2009; Kessler, 2009; Rangugni y Ruso, 2010).

Sobre esta idea tradicional se fundan las nociones de orden público –seguridad pública y orden interno - seguridad interior. Por lo tanto, la seguridad está dirigida a preservar al Estado y al régimen instituido. La relación entre Estado y restitución del orden interno se vuelve tangible especialmente en los períodos de regímenes autoritarios que han predominado en la región y en el país en buena parte del siglo XX. El sesgo autoritario y represivo con que se vincula a la institución policial en Argentina por su papel activo en la restitución del orden durante los períodos de facto, incide en la deslegitimación actual de la Fuerza pública (Álvarez y Manzotti, 2008).

Aun así, la noción de orden, como idea subyacente en la política de seguridad, continúa en períodos democráticos y, por lo tanto, las instituciones encargadas de brindar resguardo a la ciudadanía responden en gran medida aun a esta premisa.

Entender la seguridad como restitución del orden, legitima por un lado, determinadas estructuras institucionales verticalistas y autoritarias las cuales se encuentran estigmatizadas por la historia abusiva de los períodos de facto; y por el otro habilita prácticas que sesgan el fenómeno de la criminalidad y lo simplifican (Saín, 2008b).

Esto significa que la información que se recoge para generar estrategias de intervención se encuentra circunscripta a contar casos y personas (Binder, 2009). La generación de bases de datos, mapeos y proyecciones basados en datos estadísticos, como cantidad de delitos contra las personas, contra la propiedad, edad de los victimarios y víctimas, horarios y zonas de mayor incidencia delictual etc., sirven para recortar y simplificar el fenómeno delictual, pero no contribuye a visualizar las regularidades de base que lo potencian (Sain, 2008b).

Un análisis situacional, por lo tanto, requiere de un abordaje más complejo que incluya variables cuali-cuantitativas y análisis de los actores para dar cuenta de la existencia de aquellas regularidades sociales que se encuentran sustentando los hechos criminales (Candina, 2006). Justamente este es el vacío de información que se encuentra desde una perspectiva tradicional de seguridad. Las estrategias no se encuentran direccionadas a detectar esa regularidad e intervenir sobre ella para modificarla. De tal forma, se desarrollan estrategias de intervención para controlar y reprimir (Binder, 2009).

Por ejemplo, los delitos contra los automotores son considerados como tal según la tipología delictiva normativizada. Se despliegan estrategias preventivas para controlar y reprimir a los delincuentes pero, ninguna o casi ninguna, para desarticular el mercado de autopartes al no entenderlo a este como la regularidad de base que sustenta la acción delictiva contra los vehículos.

El ejemplo antes mencionado sirve para ilustrar la línea de acción tradicional que el sistema penal utiliza para intervenir. El sistema judicial establece la sanción a través

de la norma que define el hecho punible; el sistema penitenciario actúa en la instancia pos-delictual y el sistema de seguridad controla y reprime lo que la norma define como delito, a través de la amenaza de la pena y el ejercicio de la fuerza física.

Este enfoque se caracteriza por una rigidez metodológica y, por ende, deja por fuera un conjunto de variables que permiten administrar la contingencia al flexibilizar las estrategias de intervención para hacerlas acordes a los cambios sociales. Así, es posible identificar otra noción que caracteriza a las políticas de seguridad gestadas desde esta perspectiva: la planificación tradicional como método para el diseño, ejecución y evaluación de la política.

2.1. Relación entre el enfoque de planificación tradicional y la perspectiva de seguridad pública

Es posible encontrar puntos coincidentes entre la planificación tradicional o normativa (Matus 1993) y el enfoque de seguridad pública. En este sentido, una relación está dada en torno al sujeto que planifica. Desde una perspectiva tradicional de planificación, el único actor relevante capaz de movilizar recursos es el sector público, dentro del cual, existen los especialistas que planifican, separado de la política, y a su vez de la sociedad civil (Bustelo, 1996; Matus, 1993).

Es el Estado el lugar de origen de las decisiones en torno a las políticas de seguridad que se implementan en la sociedad. El papel de la ciudadanía, en este caso, cumple sólo el rol de destinataria de la política.

Como este enfoque supone centrar la atención sólo en el sujeto que planifica, conlleva a "ignorar a todos los actores del proceso social (…) tiene un sesgo autoritario y tecnocrático" (Matus, 1993: 9) que sumados a la alta burocratización y verticalismo, pueden ser vistos como reflejo de instituciones públicas anacrónicas y anquilosadas, calificativos utilizados en reiteradas oportunidades para referirse a la institución policial (Saín, 2004; Binder, 2004; Frühling, 2004).

Dentro de este punto de vista, el lugar que ocupa la política es por fuera de la planificación, visto que en ella se encuentra la carga irracional y heterogénea que no contribuye a la concreción de una correcta planificación. Su lado racional (como el cálculo, los procedimientos e instrumentos de planificación en manos de especialistas técnicos) es considerado una premisa que permite no sólo la correcta proyección, sino que a la vez, es suficiente para favorecer el consenso (Bustelo, 1996; Matus, 1993).

Autores como Saín (2008a) y Binder (2009) hablan de desgobierno político y autogobierno policial respecto a los temas relacionados a la seguridad. Hacen alusión justamente a que la experticia en la materia se encuentra dentro de las fuerzas de seguridad; y si a esta característica se le suma la falta de compromiso político del Estado Nacional en el diseño de políticas de seguridad se construye el escenario propicio para la policialización de la política de seguridad (Saín, 2008a; Dammert, 2009; Rangugni, 2010).

A su vez, este tipo de planificación no considera las cuestiones que acontecen en el entorno y pueden influir en lo planificado. Es un enfoque rígido, al considerar que las conductas de los actores intervinientes son predecibles.

Las dificultades en la ejecución de la política, como errores en la implementación o metas no cumplidas, son consideradas como inherentes a factores externos y no se contempla la posibilidad de corrección durante el curso de acción. Esta diferencia entre lo planificado y lo ejecutado, es producto de un enfoque pobre y limitado de planificación (Matus, 1993).

Las políticas de seguridad que son gestadas e implementadas desde la perspectiva de seguridad pública, responden por lo tanto, al centralismo decisional por parte del Estado.

Este enfoque tampoco prevé modificaciones en lo planificado a lo largo del proceso de implementación, como así tampoco considera a otros actores que puedan estar influyendo en alguna de las fases del ciclo de la política pública (Revuelta Vaquero, 2007).

2.2. Tipos de estrategias de prevención desde el enfoque de seguridad pública

Los mecanismos tradicionales de prevención "centrados 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 utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal" (Lunecke y Dammert 2004:11). Se entiende, entonces, que los organismos encargados de la implementación son las distintas Fuerzas de Seguridad a través del uso de la fuerza pública y el sistema judicial a cargo de establecer las sanciones ante las transgresiones normativas.

Entre las políticas de control se pueden identificar un grupo amplio de estrategias que van desde el patrullaje, la vigilancia a través de cámaras de seguridad hasta las medidas legislativas tendientes a hacer más rigurosas las sanciones para los delincuentes. Este tipo de medidas contribuyen a disminuir la criminalidad mediante prácticas punitivas, es decir, basadas en la disuasión y en el castigo a los delincuentes. Por lo tanto, este tipo de reglas emanan pura y exclusivamente desde las agencias de seguridad y del sistema judicial/penal (Lunecke y Dammert 2004; Candina, 2006).

En resumen, el paradigma de seguridad pública se encuentra representado por las siguientes características:

- Rol central del Estado.
- Orden como idea que subyace a la política de seguridad y en la estructura institucional
- Definición jurídica del delito.
- Uso limitado de la información sobre criminalidad.
- Planificación tradicional, no contempla la contingencia.
- Estrategias de prevención basadas en el control y la represión.
- La ciudadanía como objeto de la política.

3. Política de Seguridad ciudadana

La noción de seguridad ciudadana reviste una lógica democrática y participativa, basada en los derechos. Busca intervenir sobre los problemas de inseguridad con herramientas teórico metodológicas complejas al tomar fuerte relevancia la visión social de los problemas (Dammert, 2009, Rangugni, 2010).

Esto no significa negar los tópicos que sustentan la noción de seguridad pública, sino por el contrario, esta perspectiva intenta superar la noción tradicional al incorporar a las habituales prácticas de control y represión, un conjunto de estrategias que permitan dar cuenta, a través de una mirada holística de los conflictos regularizados y construya a partir de allí formas de intervención más eficientes (Binder, 2009).

Por lo tanto, este tipo de miradas requiere de un trabajo interdisciplinario y participativo. Se pasa de un modelo de planificación centralista, en el cual es el Estado es el único actor que diseña, ejecuta y controla la política de seguridad, a un modelo de gestión de la política pública democratizante, al incorporar nuevos actores que aportan sus saberes teóricos- prácticos (Kessler, 2009, Varela, 2010; Rangugni, 2010, Saín, 2008, Dammert, 2009).

Esto implica un mayor compromiso ciudadano, se supera el simple ejercicio de derechos políticos al incorporar derechos sociales y civiles que completan al individuo como ciudadano pleno. La seguridad ciudadana deja de ser solo una obligación del Estado y un derecho del individuo, para ser un derecho y obligación del ciudadano y por lo tanto, la relación Estado sociedad se modifica.

La participación ciudadana es, entonces, uno de los puntos nodales que diferencian este modelo de gestión de la política de seguridad con el modelo tradicional de seguridad pública.

Otro punto relevante de este modelo es la modalidad de intervención social a través de prácticas precautorias, no sólo de carácter punitivo sino a través de prevención social y comunal (Dammert, 2009) que oportunamente serán desarrolladas.

3.1. Relación entre el enfoque de planificación estratégica y la perspectiva de seguridad ciudadana

El tratamiento de los temas de seguridad, por su carácter complejo y multidimensional, requiere de un enfoque estratégico que le permita articular las acciones diseñadas en la órbita de gobierno, con las distintas realidades locales.

El pasaje de una práctica tradicional a una estratégica en materia de planificación (Matus, 1993) permite repensar la forma de diseñar y aplicar una política. La clasificación de los enfoques de planificación contribuye al reconocimiento de actores relevantes, metodología utilizada y forma de intervención social (Bustelo, 1996).

Las intervenciones sociales desde un enfoque estratégico han permitido traer al escenario de la planificación a una pluralidad de actores, donde solo era considerado al Estado. La concepción del aprendizaje a través de la práctica y la conformación trabajo por redes, son parte de la planificación estratégica (Bustelo, 1996).

Desde esta perspectiva la política toma relevancia en las prácticas narrativas, como así también, las estrategias necesarias para determinar y desarrollar escenarios futuros posibles y deseables. La incorporación de información formal e informal de diversos actores contribuye a democratizar las prácticas.

Queda definido el enfoque de planificación social entonces como "(…) proceso de mediación de intereses, expectativas, espacios simbólicos y conceptuales a fin de organizar alianzas, redes y movimientos destinados a darle un perfil determinado a la oferta de bienes servicios" (Bustelo, 1996: 143).

Así, la planificación se encuentra estructurada en torno a lo posible, a lo deseable, a las diferentes salidas y resultados que se puedan dar en relación a una cuestión, es decir, que la planificación estratégica prevé potenciales escenarios al incorporar la contingencia como variable que puede modificar los cursos de acción a lo largo del proceso, esto significa que el camino para llegar al objetivo propuesto no es unidireccional.

Planificar políticas de seguridad ciudadana desde esta perspectiva, permite abordar la heterogeneidad, complejidad e incertidumbre propia de la sociedad actual. Analizar variables en la comunicación que permitan construir consenso mediante el diálogo político con diferentes actores relacionados a la seguridad.

Al hablar de actores entonces, se incorpora una multiplicidad de interesados en torno a la política pública y cada uno busca satisfacer intereses que le son propios. Por lo tanto, se reconoce que a lo largo de todo el proceso de intervención los diferentes actores que en ella participen, pueden ofrecer resistencia o mayor compromiso según los intereses en juego y de la existencia de una visión común del problema (Aguilar Villanueva, 2007).

La visión común del problema sobre seguridad ciudadana implica su construcción por parte de los actores que, directa o indirectamente, son afectados por las cuestiones socialmente sensibles en su comunidad. Favorece de esta forma a la generación de estrategias de prevención con mayor posibilidad de cumplir con los objetivos propuestos, al considerar por un lado, factores relevantes que solo los actores que se encuentran en el territorio son capaces de aportar y por el otro, al construir compromiso y corresponsabilidad de todos los actores intervinientes. Genera por lo tanto, mayor legitimidad de la política (Matus, 1993; Dammert, 2009; Sozzo, 2008).

Esto facilita, a su vez, ~~a~~ la descentralización de la política y al trabajo cooperativo en red con otras organizaciones sociales e instituciones públicas del territorio. Es decir, trabajar a un nivel micro sin dejar de considerar los niveles meso o macro de la política de seguridad (Lünecke y Dammert, 2004; Candina, 2006; Frühling, 2004).

Es posible, entonces, realizar el análisis de la política de seguridad ciudadana desde un enfoque de "*policy network*" (Jordana, 1995; Revuelta Vaquero, 2007; Isuani, 2005) al reconocer una estructura estable de relaciones entre un grupo de actores, entre los cuales pueden reconocerse tanto a aquellos participantes pertenecientes a la órbita del Estado como de la sociedad civil. En este sentido, aún ante una desigual distribución de poder e intereses de distinta naturaleza, los actores de la red actúan en el marco de reglas, funciones y cierto grado de institucionalidad, en pos de la concreción de políticas públicas (Jordana, 1995).

3.2. Tipos de estrategias de prevención desde la perspectiva de seguridad ciudadana

Ante la complejización del escenario urbano y el aumento de la conflictividad social, se requiere de un trabajo interdisciplinario para abordar las problemáticas sociales que desencadenan el aumento de la violencia y de los índices delictivos, cuestión que genera a su vez, un incremento de la sensación de inseguridad (Pérez García, 2004). La multicausalidad de los fenómenos criminológicos requiere de una compleja entrama de políticas de estado que trabajen de forma conjunta y ensamblada sobre los diferentes focos que constituyen el problema, como así también, favorezcan el desarrollo y la justicia social (Pérez Garcia, 2004; Dammert, 2009; Binder, 2009; Kessler, 2009).

No obstante, las políticas preventivas de seguridad ciudadana son una de las orientaciones necesarias dentro de una multiplicidad de directrices orientadas a revertir una pluralidad de causas que les dan origen a dichas problemáticas. En este marco, el análisis de impacto de las políticas de prevención recién se visualiza en un largo plazo, visto que implica intervenir y potenciar cambios culturales que pasan entre los individuos a través del aprendizaje en pos de disminuir prácticas violentas que fomentan las condiciones criminógenas (Frühling, 2004; Saín, 2008b; Sozzo, 2008).

Siguiendo el esquema propuesto por Lünecke y Dammert (2004) se puede diferenciar entre distintos tipos de estrategias de prevención, definidas cada una por:

a) El objetivo que intentan alcanzar, es decir, dirigidas a disminuir la criminalidad o a reducir la sensación de inseguridad;
b) La población objeto de la intervención, diferenciando entre víctimas, victimarios y población en general.
c) las técnicas utilizadas en las actividades preventivas.
d) Los actores partícipes en el diseño y ejecución de las estrategias preventivas.

La combinación de los puntos descriptos, permite construir políticas de seguridad ciudadana que pueden ser aplicadas en los distintos territorios según las necesidades particulares de las comunidades.

Siguiendo esta línea argumentativa, es necesario diferenciar e identificar los posibles factores de riesgo social que pueden generar una situación violenta, al actuar éstos como vínculos necesarios entre el incremento de la violencia y el correlato criminal. En este sentido, existen diversos abordajes en torno a las estrategias de prevención, uno de los cuales es desde un enfoque epidemiológico (Lünecke y Dammert, 2004; Dammert, 2009; Varela, 2010), es posible diferenciar entre los factores de riesgo estructurales y de proximidad o coyunturales, desde una perspectiva que interpreta a la violencia como una cuestión de salud pública. Por lo tanto, los factores estructurales están caracterizados por aspectos relacionados a la pobreza y marginalidad social; en tanto que los factores de proximidad, son entendidos como situaciones que instan a la violencia como son el alcoholismo y la portación de armas, entre otros (Lünecke y Dammert, 2004; Candina, 2006; Frühling, 2004).

La concepción de violencia desde el enfoque epidemiológico equivale a la de enfermedad, por lo tanto las estrategias que se despliegan se encuentran relacionadas a prevenir la aparición de focos violentos, en analogía con una patología y a tratarlos para su erradicación o contención (Dammert, 2009).

Por lo tanto, siguiendo la propuesta de Lünecke y Dammert (2004) esta perspectiva permite en su clasificación desagregar el objeto de la intervención y el objetivo propuesto en:

a) Nivel Primario; estas estrategias de prevención se encuentran dirigidas a la población en general y se relacionan con la disminución de situaciones que facilitan la violencia, al incentivar conductas en el marco de la legalidad y la paz.
b) Nivel Secundario: acciones dirigidas a grupos de riesgo que han tenido contacto con situaciones violentas, como los niños y mujeres, con la finalidad de evitar que vuelvan a transitar por ese estadio y/o reproduzcan las conductas delictivas a las cuales fueron expuestos, es decir, busca prevenir que se conviertan en

futuros victimarios. Este tipo de estrategias preventivas posee características correctivas de la conducta.

c) Nivel Terciario: medidas que se encuentran dirigidas a los individuos que ya han delinquido, y las estrategias empleadas van desde la disuasión a través de mecanismos de vigilancia, la represión a través de medidas carcelarias hasta la rehabilitación social de los victimizadores (Lunecke y Dammert, 2004: 12-14).

Los tres niveles enunciados dan cuenta de una noción multidimensional de prevención, al propiciar un impacto en las conductas futuras de las personas, contribuyendo de esa forma a la no ocurrencia de nuevos hechos de violencia, aunque los niveles secundarios y terciarios se enfoquen en estrategias de tratamiento y de rehabilitación propiamente dicho (Frühling, 2004).

Otra tipología de prevención se desarrolla desde la corriente funcionalista, donde las estrategias contra la violencia y criminalidad son abordadas considerando el ámbito de acción (Crawford, 1998 citado en Lunecke y Dammert, 2004). Esta perspectiva hace posible ampliar el enfoque epidemiológico con una nueva tipología que hace referencia al espacio donde se desarrollan las estrategias de prevención, éstas son la dimensión social, la situacional y la comunitaria.

a) Las estrategias de prevención social: incluyen desde las campañas de propaganda masiva, como por ejemplo para tratar temas sobre de educación o salud; o aquellas medidas dirigidas a grupos de riesgo, donde se trabaja cuestiones que permitan reducir las situaciones que fomentan la delincuencia; hasta estrategias de rehabilitación a quienes ya han delinquido.

   Esta categoría muestra que debe existir un conjunto de políticas públicas que contribuyan de manera conjunta a disminuir problemáticas sociales que producen situaciones violentas (violencia intrafamiliar, la deserción escolar, los accidentes de tránsito etc.) Los efectos a largo plazo de aquellas medidas traen implícito un aumento de los niveles de seguridad (Lünecke y Dammert, 2004; Candina, 2006; Frühling, 2004).

b) Las estrategias de prevención situacional: están relacionadas a disminuir las situaciones germinales de violencia y delito, generadas por factores ambientales

y de proximidad. Algunos ejemplos están relacionados a la recuperación de espacios públicos, utilización de cámaras de seguridad, alarmas y rejas. Estas estrategias deben estar en constante actualización para anticiparse a los movimientos de los agresores y poder cumplir así con la función de desalentar los posibles hechos delictivos (Lünecke y Dammert, 2004; Candina, 2006; Varela, 2010).

c) Las estrategias de prevención comunitaria: incluye iniciativas propias de la prevención social y la situacional, utilizando la participación ciudadana como eje de construcción de la política. Dichas estrategias son gestadas por los propios actores locales y dirigidas al barrio, al ser ellos quienes mejor conocen las problemáticas comunales. En este ámbito de acción se puede pensar en el desarrollo de proyectos, con una lógica participativa que contemplen tanto la prevención social como la situacional a través de la creación de consejos de seguridad barrial, foros u otra figura construida a tal fin. En este ámbito es donde la división de policía comunitaria ha hecho su aporte (Dammert, 2009; Varela, 2010; Rangugni, 2010).

   La prevención comunitaria permite la construcción de alianzas entre los diferentes actores claves de la comunidad, incluyendo así no sólo a las fuerzas de seguridad sino también a los gobiernos locales, dependencias de otros organismos públicos que trabajen en el territorio, instituciones educativas, etc. Como así también organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, las comisiones barriales, la iglesia, Ong´s, etc. (Lünecke y Dammert, 2004).

El trabajo en red se transforma en una premisa y en un desafío para alcanzar los objetivos propuestos en materia de prevención, potenciando las capacidades de cada actor y construyendo la viabilidad necesaria para tener sustentabilidad en el tiempo (Tudela, 2011, Rangugni, 2010; Candina, 2006).

4. La participación ciudadana en materia de seguridad.

Las prácticas participativas identificadas en la perspectiva de seguridad ciudadana, dan forma a políticas de seguridad, en especial las dirigidas a la prevención,

de carácter inclusivo y por ende, representativas de las demandas locales. La multiplicidad de actores intervinientes, tanto del ámbito privado como del público y los tipos de estrategias desarrolladas para atender las problemáticas locales, son indicadores de una nueva forma de gestión de la política pública. El Estado se abre a la ciudadanía para hacerlo partícipe de los asuntos de relevancia pública y propicia instancias de gobierno participativo (Arriola, 2010; Varela; 2010).

Para que este tipo de prácticas se institucionalicen y rindan sus frutos, se deben promover otros principios que tienen que ver con el espíritu democrático y el fortalecimiento de la ciudadanía, es decir, que deben estar acompañadas por un vigoroso proceso democrático y por la extensión de los derechos ciudadanos.

Esto requiere de una visión ampliada sobre la Democracia, la ciudadanía y sobre la gestión de los asuntos públicos (Correa, 1998). Ésta re conceptualización permite sentar las bases de nuevas formas participativas, que actúan como mecanismos que permean las barreras del Estado a través de herramientas de control ciudadano, fiscalización y co-gestión de políticas públicas.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, el concepto de participación ciudadana se encuentra, inexorablemente, ligado al de ciudadanía y democracia, por lo cual es necesario interpretarlo en su real dimensión y alcance como herramienta de gestión, fiscalización y control en el marco de la democracia actual.

Mujica (2008) entiende por "participación ciudadana las actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de la sociedad civil, pueden intervenir en la selección de sus gobernantes; directa o indirectamente, en la gestión pública y en el ejercicio del control ciudadano. De esta manera se entiende como prerrequisito para el ejercicio de otros derechos" (Mujica, 2008: 26).

Así y como respuesta al desgaste del vínculo entre Estado y Sociedad, que a partir de los noventa y en el marco del neoliberalismo hegemónico se visualiza a través del descrédito ciudadano en la política, en los políticos y en las instituciones públicas, (Bin, 2004; Mujica, 2005; Caruso, 2011) la participación se transforma en un mecanismo que busca restablecer la relación entre Estado y Sociedad al generar lazos de confianza entre gobernantes y gobernados.

El ciudadano se convierte en un actor protagónico, los espacios de deliberación y decisión política de los cuales se encontraba excluido, se amplían. Permite a su vez un mayor acceso a la información y por consiguiente el lugar desde donde se participa es otro, se traslada de las urnas al foro público, a las instituciones y a todo espacio donde sea plausible discutir demandas sociales. La ciudadanía interactúa con el Estado, participa del proceso decisorio, asumiendo un rol de control y fiscalización a través de mecanismos de *accountability* y de cogestión de políticas públicas. Contribuye así a gestar un Estado más responsable de las demandas ciudadanas (Caruso, 2011).

Además, existe otra característica que es propia de la participación ciudadana, la cual está relacionada a la voluntariedad. (Mujica, 2005) Significa que no existe un marco legal que obligue al sujeto a participar en el espacio público. El mismo es construido con la intervención voluntaria de los interesados en los asuntos que son de interés común, aun cuando las razones para participar en estos procesos sean de carácter múltiple.

4.1. Los foros y consejos de seguridad como mecanismos de participación en seguridad ciudadana.

El nuevo paradigma de seguridad incluye entre sus prácticas preventivas a la participación ciudadana como mecanismo necesario para abordar las complejas dimensiones de violencia y criminalidad.

Las estrategias de prevención de seguridad ciudadana dejan de ser sólo un servicio que brinda la institución policial para pasar a ser parte de lo que la comunidad co-produce de manera organizada y contribuye de esta manera, a través de prácticas preventivas, al control efectivo de la criminalidad.

La presencia de la ciudadanía en la elaboración de este tipo de políticas públicas es crucial para prevenir instancias delictuales, visto que son ellos mismos los que podrían permitir que el delito se instale en su comunidad al cubrir hechos o callar por miedo (Frühling, 2004; Candina, 2006).

El enfoque aquí propuesto sobre participación ciudadana como mecanismo utilizado para ampliar los horizontes de la democracia representativa implica, a su vez, un replanteamiento epistemológico, político y, por tanto, metodológico. Es decir, que las formas del ejercicio participativo se han modernizado, pasando de las formas más simples a los foros públicos o los jurados ciudadanos, entre otros (Mujica, 2005; Bin, 2004; Correa, 1998).

La de co-gestión participativa es la expresión máxima de participación ciudadana en los asuntos públicos (Mujica, 2008). Requiere de un trabajo periódico y compromiso a lo largo de todo el proceso de la política pública, visto que no sólo se participa en la instancia de diseño y evaluación a través de mecanismos de control ciudadano, sino que existe una participación activa durante el proceso de implementación. Las modalidades más conocidas de cogestión participativa son los foros y consejos ciudadanos (Miranda, 2007).

Consecuentemente, las formas que dicha participación ha tomado en materia de seguridad en América Latina y, particularmente en la Argentina, son a través de los consejos de seguridad, los foros y comités de seguridad (Candina, 2006; Saín, 2008; Bezunartea, 2009; Ruso, 2010).

Estos mecanismos participativos son algunos de los más aplicados en la gestión de políticas públicas (Arriola, 2009) y permiten que los actores sociales confronten sus intereses y perspectivas para direccionar en forma conjunta una política pública que cumpla de manera más eficaz con los intereses comunitarios.

Miranda (2007) define los consejos como "una posible forma de gobierno horizontal, es decir, de un sistema donde el poder no viene de arriba o de abajo, donde las relaciones de poder son el resultado de interacciones y controles múltiples y recíprocos" (Miranda, 2007: 419) y enfatiza por ende, la gobernabilidad democrática.

En tanto, según Mujica, (2008), los consejos son definidos como:

> "agrupaciones en los cuales participan miembros de la sociedad civil, en calidad de representantes o designados, en los cuales se reflexiona, se elaboran propuestas y se aporta al desarrollo de políticas públicas. Sus características y

responsabilidades dependerán del servicio o instancia pública que la haya convocado (Mujica, 2008: 69).

Siguiendo a Arriola (2009) en lo que respecta a los Foros, los mismos son clasificados en dos tipos según la territorialidad, a saber, vecinal o municipal. Los Foros vecinales se crean teniendo en cuenta la jurisdicción que le compete al barrio y se encuentran integrados por organizaciones de la comunidad que tengan interés en los asuntos comunes, entre ellos, los de seguridad pública. Comúnmente los actores relevantes son las comisiones barriales o vecinales.

El Foro municipal se crea a través de los representantes de cada Foro vecinal, las autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil, como el club, la iglesia, etc., que intervengan en la zona. Dicho Foro cumple la función de coordinación y de colaboración con los foros vecinales.

Siguiendo a Mujica (2008 y 2005) es posible caracterizar a estos mecanismos de la siguiente manera:

1) De carácter local: al entender al espacio público como aquel donde se confrontan y consensuan intereses a través de las prácticas comunicativas (Habermas, citado en Boladeras 1996). Este tiende a reproducirse como mayor fuerza en el plano local, porque es en esta dimensión donde los actores conocen su realidad concreta y pueden aunar criterios en pos de intereses determinados y a su vez existe una mayor proximidad entre la autoridad y los ciudadanos.

   La participación en el ámbito local posibilita mayor confianza y cohesión social, minimiza las prácticas corruptas, favorece la legitimación del gobierno y la transparencia de la gestión, como así también mejora la calidad de la política pública, al estar acorde a las necesidades sentidas de la población.

2) Inclusivos: en estos mecanismos adquiere relevancia la participación que contempla la contribución de los sectores vulnerables y excluidos para garantizar el principio de equidad y legitimidad de la política gestionada al ser estos sectores los que, por lo general, carecen de instancias para ser escuchados (Dammert, 2009; Arriola, 2010). Es imprescindible, entonces, que la

participación ciudadana redunde en prácticas inclusivas para evitar, de esta forma, el riesgo de generar prácticas clientelares cuando los actores que participan representan sólo un sector dominante de la sociedad.

3) Fluidez de información: la participación en gestión pública requiere de un flujo de información constante entre los actores públicos y privados participes de la experiencia en curso. Deben generarse informes de avances y logros alcanzados.
4) Voluntariedad: es una característica y un requisito indispensable para que este tipo de prácticas se desarrollen de manera exitosa. Por un lado la voluntariedad política de las autoridades públicas, estos deben ser activos lo largo de todo el proceso de la política participativa, superando la instancia inicial de diseño y asignación de recursos.

   En tanto el resto de los actores que integran el proceso participativo, también deben ser parte del mismo sin que medie coacción alguna. De no ser así la legitimidad del mismo correría riesgos (De Ferrari, 2008).

En este sentido, la motivación para la creación de un consejo de seguridad no es siempre la misma. Puede surgir de la presión que organizaciones de la sociedad civil realizan a las autoridades locales y a funcionarios policiales. Como así también, de las actividades que estas organizaciones realizan en su comunidad para intervenir sobre temas de violencia, delincuencia e inseguridad.

Asimismo, puede originarse a partir del propio interés gubernamental, al incorporar el tema de la seguridad/inseguridad en su agenda, cuando los mismos consideran significativo el aumento de episodios violentos y de delincuencia. Si estos fenómenos contribuyen a la percepción de los ciudadanos, respecto a su localidad o jurisdicción como tierra de nadie, aumenta la crítica y el reclamo a las autoridades, poniendo en riesgo su legitimidad (Candina, 2006).

Puede ocurrir que situaciones críticas surjan a partir de casos particulares de homicidios, violaciones u otro caso de violencia y los mismos revistan carácter mediático. La sensibilidad que provocan estos episodios pueden contribuir a la reproducción de mayor sensación de inseguridad (Binder, 2009) al mismo tiempo que puede acercar a actores sociales y gubernamentales para trabajar de manera conjunta

sobre aquellos problemas colectivos que identifican como generadores de inseguridad (Candina, 2006).

Pasada la instancia inicial que desencadena la determinación para la creación de un consejo o foro de seguridad, se presentan diferentes desafíos para su consolidación, implementación y perpetuación en el tiempo. El carácter horizontal de estos mecanismos participativos, si bien contribuyen a la democratización de las decisiones, también genera fricción por la puja de intereses y la distribución del poder.

Cada organismo que se crea tiene dinámica propia. La perpetuación en el tiempo se encuentra ligado no sólo a una buena planificación estratégica que le permita definir objetivos claros y realizables y contar con recursos suficientes, sino también depende de la capacidad que cada órgano tenga para legitimar las prácticas que de él surjan; de la capacidad para mantener la cohesión y consenso interno, como así también la representatividad equitativa de todos los sectores interesados en cuestiones de seguridad pública (Arriola, 2010; Varela, 2010).

La multiplicidad de factores intervinientes, entonces, condiciona y delinean no sólo el tipo de política a implementar, sino que penetran en cada fase de la política pública de seguridad.

4.2. Experiencias de políticas preventivas con participación ciudadana en Argentina y Latinoamérica

Las experiencias participativas en políticas preventivas, no tienen más de una década de desarrollo en la Argentina. En este sentido, Bezunartea (2009) expone sobre el plan de Seguridad Participativa de la Provincia de Chubut como experiencia concreta de prevención, el que se implementa desde el año 2005. Este plan trabaja en red con las instituciones gubernamentales a nivel nacional, a través del Ministerio de la Nación, a nivel provincial, con la participación de diversos Ministerios y, a nivel local, a través de las mesas de seguridad, compuestas por representantes ministeriales, municipales y de la policía comunitaria. Los programas son puestos a consideración y aprobados por

la red multiagencial, y se trabaja sobre los ejes de prevención situacional, social y de control.

Otro antecedente de experiencia participativa en prevención ciudadana es el proyecto ARG/08/012, Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local, puesto en marcha a partir del año 2008, a través de la Secretaría de Seguridad Interior y con colaboración internacional a través del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la Argentina (PNUD). Dicho proyecto busca promover la implementación de políticas integrales de seguridad, entre las cuales se enfatiza en la prevención ciudadana con participación de la sociedad civil y distintas agencias gubernamentales. Si bien desde el programa se valorizan las prácticas tradicionales policiales de carácter punitivo, se busca avanzar sobre las nuevas estrategias preventivas de tipo social, situacional y comunitario.

Dicho proyecto se desarrolla durante los años 2008-2010 en las ciudades de Santa Fe, Provincia de Santa Fe, en la ciudad de Neuquén, Provincia de Neuquén y en la ciudad de Resistencia, Provincia de Chaco. El documento analizado refiere al proyecto del programa, por lo tanto, no se puede documentar los resultados al finalizar el período de ejecución del programa.

Otros países, como Chile y Brasil, tienen activos programas de seguridad ciudadana a nivel local con participación ciudadana, como el Programa Comuna Segura Compromiso 100[2] en Chile; en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, a través del Plan Municipal de Seguridad Urbana y la formulación y estructuración de un Sistema Municipal de Protección Social, constituido por el Concejo Municipal y su red, con los 16 Fórums Regionales y los Concejos Comunitarios de Justicia y Seguridad, en las regiones de la ciudad[3].

Estas experiencias pueden influir en la generación de políticas participativas de seguridad ciudadana en distintos territorios y también pueden contribuir en la apertura de canales de cooperación y financiamiento por parte de organismos internacionales,

[2] El desarrollo de este programa puede verse a Dammert, Lucía (2009).
[3] Para ampliar sobre la experiencia brasileña ver Bonumá, y Brenner Guimarães (2007).

por lo tanto facilitan la penetración de estos programas en los distintos niveles de gobierno (Candina, 2006).

5. Implementación

Situarse en la epata de implementación de la política permite partir de la acción para realizar un análisis prescriptivo y prospectivo, que involucre tanto la formulación y diseño como la evaluación de la misma. Como dice Pallares (1988),

> "reconociendo errores que pueden ser aducidos a errores imputables a los responsables de la implementación; a errores imputables a los diseñadores de la política, aunque los fallos pudieran observarse en la fase de implementación; o a que se produjeron cambios en las variables incontrolables, sobre todo "externas", que configuraron un contexto inapropiado para el desarrollo de la política" (Pallares, 1988:156).

Uno de los primeros aportes teóricos sobre implementación de políticas públicas provino de Pressman y Wildavsky, (en Aguilar Villanueva, 2007), quienes en 1973 publicaron un estudio sobre implementación. Estos autores encontraron que la brecha entre objetivos del programa y resultados esperados no era producto de falta de recursos o por un mal diseño, sino que se debía al quehacer ordinario de la implementación de la política. De esta afirmación, sostienen Pressman y Wildavsky, por ende, el carácter complejo de esta etapa, que lejos está de la creencia de que era sencilla y lineal.

Para estos autores, la implementación puede ser pensada tanto como declaración de objetivos y metas generales, desde una perspectiva abstracta, como desde una concepción empírica, relacionada a las metas concretas y su alcance. Así, hablar de implementación no refiere a la instancia inicial de la acción gubernamental sino a la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para alcanzar los objetivos, ya que las trabas que pueden surgir, no se suscitan en el inicio sino a lo largo de la implementación del programa.

Esta primera aproximación sobre la noción de implementación abrió paso a sucesivos y más productivos estudios dentro de esta línea. Pero hay que reconocer las limitaciones de esta conceptualización: en ella se puede ver el carácter impersonal de la definición, es decir, el cómo actúan los diferentes actores involucrados en esta etapa. Tampoco hace referencia al marco legal que encuadra a la implementación, ni los factores externos que pueden afectar y hacer variar el curso de la implementación de una política.

Para abordar el estudio de la implementación, Van Meter y Van Horn (2007) se nutrieron de diferentes disciplinas, como sociología, ciencia política, psicología social, administración pública, etc. para construir su marco teórico, utilizando estudios de la teoría de las organizaciones como eje central para la construcción de su modelo.

Estas cuestiones son abordadas por estos autores que definen la implementación como:

> "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 ordenados por las decisiones políticas" (Van Meter y Van Horn, 2007: 100).

Estos autores proponen una forma de clasificación de las políticas públicas, compuesta por: a) la magnitud del cambio requerido, es decir, el grado en que la política a implementar difiere de las políticas previas y, por lo tanto, la magnitud del cambio que requieren las organizaciones para su implementación. b) el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación.

Se puede observar cómo a través de esta conceptualización de implementación y clasificación de políticas, aquí presentadas, el abanico de variables a considerar es mucho más amplio que el propuesto por Pressman y Wildavsky (citado en Aguilar Villanueva, 2007) ya que no sólo se incorporan las acciones de los individuos dentro de

una misma organización, sino también las relaciones interorganizacionales que se dan dentro de un determinado contexto y ordenado espacialmente.

Es decir, se consideran factores del entorno, tanto variables económicas como sociales y políticas, que se dan en un determinado tiempo. Por lo tanto es necesario hacer un análisis diferencial para ver qué condiciones afectan a la implementación de una política en un corto o largo plazo. A su vez, fijan acentuadamente su atención en el análisis de las relaciones entre los individuos, grupos y organizaciones, para dar cuenta de por qué los resultados de la política se dieron de esa forma y no de otra.

En este sentido, incorporan a su estudio factores necesarios como los recursos, la comunicación inter e intra organizacional para definir la claridad con la que circula la información y que deviene en la comprensión de los objetivos y metas a alcanzar.

La definición de implementación propuesta por estos autores, tiene la capacidad de dar cuenta de los casos concretos permitiendo un análisis congruente, donde las interrelaciones y dependencias de estas variables, permiten dar un haz de luz sobre las situaciones particulares que se producen a lo largo del proceso de implementación.

A su vez, Sabatier y Mazmanian (2007) definieron la implementación como "(…) el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto…o en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales" (Sabatier y Mazmanian, 2007:329).

La definición proporcionada por estos autores denota la relevancia de la ley para ordenar el proceso de implementación , es decir, que el estudio sobre la implementación de las políticas se debe desarrollar en torno a cómo se ha estructurado el estatuto que define las acciones formales a seguir por los funcionarios, en función de la complejidad de los problemas abordados, y cómo las variables informales conformadas por la variabilidad de posiciones políticas entre los diferentes contextos donde se aplica la política impactan en el resultado final.

para el caso de la política de seguridad de la Provincia, el aporte que Sabatier y Mazmanian (2007) ofrecen sobre implementación, permite focalizar el análisis en el

Reglamento de funcionamiento de la fuerza policial y aquellas normas que hayan surgido o se encuentren vigentes durante el período analizado.

Así, estos autores completan la visión de Van Meter y Van Horn (2007), al incorporar la estructuración de la implementación en función de los mecanismos formales de ejecución, y por lo tanto, con mayor capacidad para identificar las variables que intervienen a lo largo del proceso de implementación de una política.

La confluencia de ambos aportes teóricos hace posible desagregar el análisis de la política pública de seguridad, por un lado, en el análisis de las prácticas organizacionales que se conforman en torno a las estrategias de prevención dentro de la institución ejecutora de la política; y a su vez, permite el reconocimiento de otros actores y la relación que entre ellos se genere, de cooperación – desatención en el proceso de la política pública. Por otro lado, contribuye a identificar la capacidad de la norma para estructurar el proceso de implementación.

En este sentido, se puede sumar el aporte teórico de Saín (2008a), quien aduce que el análisis de toda política de seguridad debe estar constituido por dos componentes básicos: por un lado se debe realizar un diagnóstico de la seguridad pública y, por el otro, se debe analizar cuáles son las nuevas estrategias, tanto institucionales orientadas a una reforma y modernización como de seguridad, tendientes a controlar y disminuir la violencia y el delito a través de políticas orientadas a la prevención.

Por lo tanto, se requiere de un abordaje complejo para analizar desde diferentes aristas las estrategias llevadas adelante en materia de prevención. El diagnóstico institucional contribuye no sólo a definir lógicas de funcionamiento de la institución encargada de implementar las políticas de prevención, sino que a su vez, permite comprender cómo es el entramado interinstitucional que se construye en torno a la política de seguridad ciudadana; y vislumbrar, según este autor, cómo está compuesto el gobierno de la seguridad pública[4].

[4] El gobierno de la seguridad pública Comprende el conjunto de estructuras y procesos institucionales que [] 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 ello se lleva a cabo. Saín, 2008a:67)

5.1. Enfoques para el análisis de la implementación de la política

Revuelta Vaquero (2006) recupera los enfoques clásicos sobre la implementación; el *Top Down*, cuyo principal referente es Sabatier (2007) y el enfoque *Botton Up*, expuesto originariamente por Elmore (citado en Revuelta Vaquero, 2006) y propone una tercer perspectiva de análisis, de carácter híbrido que surge como síntesis de los mismos.

El enfoque *Top Down*, centra el análisis de la implementación en un estatuto, es decir, en la toma de decisiones que parte de la ley. Este enfoque analiza:

> "a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivos hacia la decisión político; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados; y d) la reformulación de la política" (Sabatier y Mazmanian, 2007: 145).

Por lo tanto, un análisis de los procesos de implementación desde un enfoque *Top Down*, parte de la instancia de toma de decisión que ocurre dentro de la esfera de gobierno y es ejecutada por los burócratas de manera lineal, es decir, que responde a una lógica centralista y verticalista y, por lo tanto, descuida en su análisis la participación de los burócratas encargados de la ejecución de la política y por lo tanto, no contempla las desviaciones que el accionar de estos actores pueden generar durante la instancia de implementación (Lipsky, citado en Revuelta Vaquero, 2006).

Esta crítica al modelo *Top Down* fundamenta, hacia finales de los años '70, una alternativa; el enfoque *Botton-Up*. El mismo parte en su análisis por el nivel más bajo de la implementación, es decir, en la relación entre los burócratas del primer piso y los destinatarios de la política y entiende a la organización como un elemento fundamental para el análisis de dicho proceso.

Pero este enfoque también presenta sus limitaciones, las cuales se relacionan con el descuido de la ley como condicionante de los comportamientos y se centra sólo en las interrelaciones entre quienes ejecutan y reciben la política, como así también descuida la relación entre los objetivos enunciados y alcanzados.

Esta crítica conduce a superar el enfoque hacia uno de carácter híbrido (Revuelta Vaquero, 2006), cuyo referente es Sabatier (2007) busca contemplar, a través de la esta perspectiva, a todas las etapas de la política pública y no sólo la instancia de implementación- al combinar los aspectos positivos de los dos enfoques anteriores.

Dentro del enfoque híbrido el que mayor adaptabilidad reviste es el de la *Policy Networks* o red de políticas públicas (Revuelta Vaquero, 2006; Jordana, 1995; Subirats, 2008). Se lo define como un análisis que "reconoce la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración ya no es el actor jerárquico y dominante en (la) elaboración e implementación (de la política), a pesar que mantenga un destacado papel" (Jordana, 1995: 505).

En este sentido, este enfoque clarifica sobre el vínculo entre actores y el juego de poder entre los mismos, como así también ayuda a definir el nivel de participación de la sociedad civil en la generación de políticas.

Revuelta Vaquero (2006) propone, ante la complejidad del proceso de implementación y la imposibilidad de aprehender todos los factores, sucesos y actores, analizarlos desde una perspectiva pluralista. Por ende, los diferentes enfoques, el *Top Down*, el *Botton Up* y los híbridos, permiten analizar desde diferentes perspectivas el mismo cuerpo de estudio. Como dice el autor, "desde un enfoque pluralista, utilizando los diversos marcos teóricos existentes y cruzando las visiones, a efecto de lograr ver no solamente una parte de la realidad, sino la mayor parte posible" (Revuelta Vaquero, 2006: 152).

Volviendo al caso de estudio, los enfoques aquí propuestos permiten dar cuenta de diferentes relaciones. El enfoque *Top Down* contribuye al análisis del vínculo existente entre el poder ejecutivo, legislativo y la fuerza policial, al ser este un modelo que se basa en el análisis de la toma de decisión que ocurre en la esfera de gobierno y centra la acción en la agencia encargada de la ejecución de la política, que en este caso es la institución policial. Además el enfoque hace hincapié en la legislación como eje que estructura la acción, por lo tanto permite centrar el análisis en el cuerpo normativo que da inicio a la política de seguridad.

En tanto el enfoque *Botton Up* es útil para comprender la relación policía - comunidad, al poner mayor atención en los burócratas de primer piso, que en este caso son los policías dedicados a la función de seguridad y los ciudadanos receptores la política de seguridad. Este modelo entonces, permite el análisis de los actores en tanto sujetos que interactúan con otros, y con entorno en el cual se encuentran insertos; como así también el nivel de discrecionalidad de los funcionarios para ejecutar la política, el cual puede afectar los objetivos originales de la misma.

Por último, la utilización de un enfoque híbrido, en particular el de red de políticas públicas, permite reconocer y analizar los consejos o foros de seguridad que irrumpen en la escena política como nuevos actores que redefinen la política de seguridad, en especial aquella dirigida a la prevención ciudadana.

Capítulo II:

Las políticas de prevención de seguridad de la Provincia de Entre Ríos: Actores

Existe una pluralidad de actores que se relacionan en torno a la prevención ciudadana en la provincia. Siguiendo el aporte de Kingdon (citado en Ruiloba Núñez, 2007) es posible reconocer a los partícipes que se encuentran dentro y fuera del gobierno, cada uno con intereses particulares para incluir en la agenda, aunque no todos se desenvuelven dentro del mismo ámbito ni poseen el mismo poder o movilizan los mismos recursos.

En base a la conceptualización de actor que realiza Subirats, (2008: 51-54), se identifica como tal a todo individuo o conjunto de individuos, persona jurídica o grupo social que se encuentra implicado en el problema socialmente construido y que origina la política pública, ocupando por lo tanto, un espacio en dicha política.

Se torna difícil simplificar la relación dentro de una única instancia. Es necesario identificar por un lado, a aquellos actores públicos y privados que influyen de manera directa o indirecta sobre temas relacionados a la prevención ciudadana, y al mismo tiempo, reconocer si su ámbito de injerencia es provincial o local. De esta manera, es posible circunscribir un espacio donde la política pública es aplicada e incorporar la diversidad de actores que en cada localidad se relacionan de manera particular.

Así, el autor complejiza aún más el escenario al afirmar que la implementación no se circunscribe sólo a una relación bilateral entre el área encargada de la ejecución y el grupo objetivo, sino que existen otros actores que indirectamente pueden influir sobre los objetivos por cumplir y pueden potenciar u obstaculizar las actividades de la implementación.

En esta misma línea argumentativa, Bardach,(1977, citado en Subirats, 2008) aborda esta cuestión desde la noción de juego. En este sentido, el autor reconoce que en la instancia de implementación participan diversos actores y a su vez existen actores que no participan, es decir que no están dentro del juego, el cual posee determinadas reglas

o marco donde la relación se desarrolla. El análisis de la implementación requiere por lo tanto, de la identificación de aquellos jugadores que modifican su conducta, establecen coaliciones y/o entran o salen de espacio de la política pública.

Según este autor, existe un proceso de competencia y conflicto continúo en torno a la definición y redefinición de las reglas de juego y a la distribución de recursos materiales, simbólicos y de legitimidad, que delimitan en conjunto a los actores que participan y cómo lo hacen durante el proceso de implementación.

De esta forma, es posible realizar un análisis de quienes se relacionan con la instancia de implementación de la política de prevención ciudadana, desde un enfoque *Top Down*, al tener una visión centrada fuertemente en el espacio gubernamental y desde una perspectiva en red, para reconocer a una multiplicidad de actores que se encuentran conectados con el proceso de implementación.

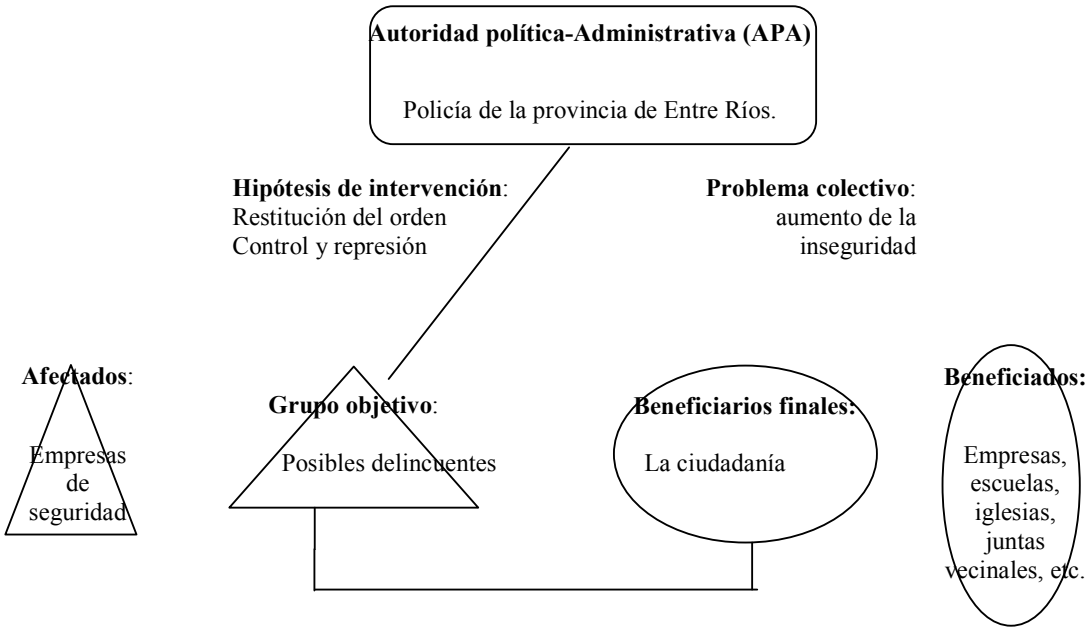
1. Actores que intervienen en el proceso de la Política Pública de prevención de la Provincia de Entre Ríos

La percepción común del problema sobre la inseguridad ciudadana nuclea a un conjunto de actores tanto de carácter público como privado, en torno a la política de prevención ciudadana, definiendo un espacio de interacción, en el cual, cada uno representa sus intereses particulares.

Dentro de dichos espacios, es posible que la relación de poder entre los actores o coaliciones de actores se modifique. Los cambios pueden ser producto de una percepción distinta del problema o de una fuerte oposición por parte de determinados actores (Subirats, 2008).

En este sentido, es posible reconocer para el caso de estudio, que el espacio de la política, es construido de manera disímil en lo que respecta al período correspondiente a los años 2009-2010 y 2011-2012. Los tipos de actores, la posición de cada uno respecto a la política, las coaliciones que se establecen y los recursos que movilizan se modifican en cada período.

Gráfico N°3: triángulo de base de los actores de la política de prevención ciudadana de la provincia de Entre Ríos. 2009-2010.



Hipótesis causal: Aumento de la delincuencia

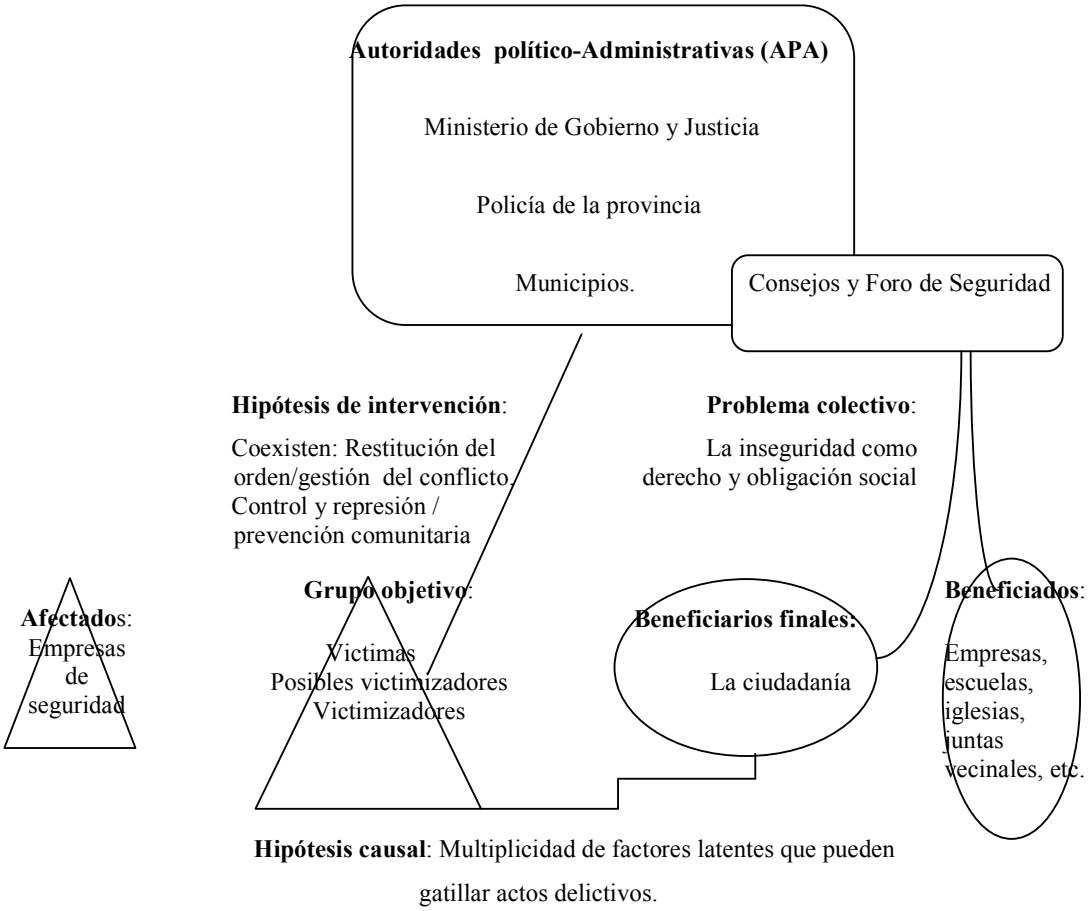
Fuente: producción propia en base a Knoepfel, Larrue, Varone (2001:70) en Subirats (2008)

Basado en la información que surge de las entrevistas y encuestas realizas a funcionarios policiales y de la sociedad civil, se ha podido reconocer que durante el período 2009-2010, el problema de la inseguridad ciudadana se encuentra en relación directa con la policía. La capacidad o incapacidad para el desarrollo de estrategias preventivas es responsabilidad de este actor. La hipótesis de base que sustenta la acción se basa en la restitución del orden mediante mecanismos de control y represión.

Por lo tanto, en este período la institución policial es la encargada de brindar el servicio de prevención, con muy poco apoyo político y social. No se pudo constatar un compromiso activo de instancias gubernamentales superiores ni locales. En lo que respecta a la ciudadanía, la relación que se establece es a través de demandas desarticuladas. Por lo tanto, prima su rol de beneficiarios pasivos de la política.

Tampoco se pudo corroborar el compromiso activo de otros actores sociales, tanto a nivel provincial como local.

Gráfico N°4: triángulo de base de los actores de la política de prevención ciudadana de la Provincia de Entre Ríos. 2011-2012



Fuente: producción propia en base a Knoepfel, Larrue, Varone (2001:70) en Subirats (2008)

Mediante el análisis de las fuentes de datos primarias antes mencionadas, es posible visualizar que el escenario de la política de prevención en la Provincia cambia en el período 2011-2012, especialmente hacia la mitad del año 2012.

La percepción del problema cambia no porque se deje de percibir la inseguridad, sino porque comienza a considerarse un derecho y una responsabilidad social. Por lo tanto, la cantidad de figuras sociales que intervienen de manera activa aumenta y cambian su rol.

Existe un compromiso político de las autoridades gubernamentales provinciales y municipales respecto a la política, el cual se materializa a través del aumento de los recursos que se destinan a la seguridad y la participación activa en programas de video-vigilancia. Por lo tanto, se transforman en actores participes del acuerdo político-administrativo.

En lo que respecta a la ciudadanía, comienza paulatinamente vincularse con los temas relacionados a la seguridad de manera organizada. No sólo a través de las juntas vecinales mediante el programa Vecino Alerta, sino también como actores partícipes de los Consejos y los Foros de Seguridad que irrumpen como nuevos actores en el escenario de la política a mediados de 2012.

La aparición de los Consejos y Foro es clave para pensar el cambio de enfoque desde donde parte la acción en materia de prevención. Se reconoce de esta manera la participación de otros actores en estas redes hibridas, al contar las mismas con representantes de los municipios, fuerzas de seguridad, cámaras de empresas, asociaciones de la sociedad civil y ciudadanos.

Desde este punto de vista, se reordenan los actores y se complejiza por lo tanto las categorías que antes los definían. Ahora no sólo son beneficiarios o beneficiados, sino que al abrirse los canales participativos, comienzan a ser parte de los acuerdos políticos administrativos que sustentan determinados actos de intervención.

En función de lo expuesto, a continuación se describen y analizan cada uno de los actores identificados:

Cuadro N° 1: Actores que inciden sobre la implementación de la política de prevención de la Provincia de Entre Ríos.

Nivel	Tipo de actor	Actor	Rol	Función Básica	Ámbito de incidencia	Período 2009-2010	Período 2011-2012
Nacional	Público	Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina	Consultivo y de control	Política sobre control del delito	Fases: pre-delictual, delictual. Prevención primaria y secundaria	Pasiva	Pasiva
Nacional	Público	Policía Federal Argentina	Ejecutivo	prevención y control del delito	Fases: pre-delictual, delictual. Prevención primaria y secundaria	Pasiva (interviene solo en casos federales)	Pasiva (interviene solo en casos federales)
Nacional	Público	Gendarmería Nacional Argentina	Ejecutivo	prevención y control del delito	Fases: pre-delictual, delictual. Prevención primaria y secundaria	Pasiva. (Solo participa en seguridad vial en rutas)	Pasiva. (Solo participa en seguridad vial en rutas)
Provincial	Público	Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Entre Ríos	Consultivo y de control	Política sobre control del delito	Fases: pre-delictual, Prevención primaria y secundaria	Pasiva (Desgobierno político en seguridad)	Activa (Gobierno político en seguridad)
Provincial	Público	Consejo provincial del Niño, el adolescente y la Familia (Copnaf) de Entre Ríos	ejecutivo y de apoyo	prevención social	Fases: pre-delictual. Prevención primaria	Reactiva: solo ante casos concretos	Reactiva: solo ante casos concretos
Provincial	Público	Policía de la provincia de Entre Ríos	Ejecutivo	prevención y control del delito	Fases: pre-delictual, delictual. Prevención primaria y secundaria	Activa: único actor que implementa (policialización de la política)	Activa: (democratización de la política)
Provincial	Privado/grupo tercero	(VIDAER)	Consultivo	prevención social	Fase pre- delictual	Beneficiado	Rol Activo (participación en prevención vial)
Provincial	Privado/grupo tercero	Empresas de seguridad privada	Prevención y control del delito	Prevención situacional	Fase pre-delictual	Activo (Lógica del mercado)	Activo (Lógica del mercado)

Nivel	Tipo de actor	Actores	Rol	Función Básica	Ámbito de incidencia	Período 2009-2010	Período 2011-2012
Local	Híbrido	Consejos y Foro de seguridad	consultivo, ejecutivo y de apoyo	prevención comunitaria	Fase pre-delictual.	Inexistente	Activo
Local	Público	Municipios de la Provincia de Entre Ríos	ejecutivo y de apoyo	prevención y control del delito	Fase pre-delictual. Prevención primaria y situacional	Pasiva (desgobierno político en seguridad)	Activa (gobierno político en seguridad y democratización)
local	Privado: Grupo objetivo y Grupo Beneficiario final	Ciudadanos	-------	-------	-------	Beneficiario	Beneficiario y partícipe
Local	Privado: Grupos terceros beneficiados	Empresas/comercios/etc.	-------	--------	--------	Beneficiados	Beneficiados y potenciales partícipes
Local	Privado: Grupo de terceros beneficiados	Escuelas (públicas o privadas) Iglesia u otra org. Sociedad civil	-------	-------	---------	Beneficiados	beneficiados y potenciales participes

Fuente: producción propia en base a la clasificación de actor de Subirats (2008)

2. Actores públicos.

2.1. Ministerio de Seguridad de la Nación

La relación Ministerio de Seguridad de la Nación- Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia –Policía de Entre Ríos, es el menos desarrollado. Si bien es cierto que cada provincia tiene el deber de asumir la seguridad de su ciudadanía, no se ha podido constatar la existencia de vínculos formales entre Nación y Provincia para el desarrollo de una política de prevención ciudadana. Existen proyectos para tales fines en el Ministerio de Seguridad de la Nación a los cuales la provincia no ha adherido.

Desde el Ministerio de Seguridad de la Nación y, conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Argentina (PNUD), en el año 2011 se logró la aprobación de El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (Proyecto ARG/11/008) y el Plan de Participación Comunitaria en Seguridad (Proyecto ARG/11/0019)[5].

Ambos abogan por una política pública de seguridad planificada de manera estratégica y con participación activa de la ciudadanía. Con el objetivo de modernizar la forma de intervención policial en la comunidad, dándole una nueva impronta a la noción de seguridad, entendiendo a ésta como un derecho y responsabilidad de todos.

Si bien estos planes tienen poco tiempo de implementación y sus esfuerzos se encuentran focalizados en esta etapa de ejecución en la provincia de Buenos Aires y en la provincia de Chaco, contemplan en sus proyectos la adhesión de las provincias que quieran ser parte del mismo, obteniendo de esta manera la posibilidad de capacitaciones y ayuda metodológica y técnica para poner en práctica la política en sus territorios. Aún así, la Provincia de Entre Ríos no se encuentra adherida a ninguno de los dos planes antes mencionados.

---

[5] Proyecto ARG/11/019: Plan Nacional de Participación Comunitaria en: http://www.undp.org.ar/docs/Documentos_de_Proyectos/ARG11019-RevisionA.PDF. Y Proyecto ARG/11/008: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en: http://www.undp.org.ar/docs/Documentos_de_Proyectos/ARG11008-RevisionA.pdf

2.2. Fuerzas de Seguridad Nacionales

La participación de instituciones dependientes del Estado Nacional, como lo es Prefectura, Gendarmería y la Policía Federal, trabajan de manera conjunta con la Policía provincial sólo en casos particulares que requieran de un esfuerzo mancomunado. En su mayoría, son casos relacionados a operativos de seguridad vial o contra el narcotráfico.

El vínculo entre las Fuerzas de seguridad no es fluido en materia de estrategias de prevención. La labor conjunta en la instancia de implementación se encuentra relacionada entonces, a mecanismos de control punitivos y a instancias mayoritariamente delictuales[6].

2.3. El Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Entre Ríos

Siguiendo a Sabatier y Mazmanian (2007), la política pública debe recibir recurrentemente apoyo político que le permita sortear las resistencias creadas por la inercia misma del proceso de implementación y por los conflictos de intereses entre los actores participes. Bajo esta mirada, el rol que cumple el Ministerio de Gobierno y Justicia es clave; es el órgano de poder político del cual depende la Fuerza Policial.

Más allá de la relevancia que tiene como actor en la fase de diseño y evaluación de la política de prevención ciudadana, su participación activa a lo largo del proceso de implementación es un indicador de la presencia del Estado a cargo del gobierno político de la seguridad.

Es posible reconocer un cambio sustancial de la presencia efectiva y de la acción concreta del Ministerio de Gobierno. El mismo se expone en dos períodos consecutivos que van del 2009 al 2010 y de 2011 a la actualidad.

[6] Estas afirmaciones surgen de las entrevistas con funcionarios policiales y el análisis del Reglamento de Funcionamiento de la Policía de Entre Ríos.

*** Período 2009-2010**:

El análisis de artículos periodísticos, de entrevistas al Ministro de Gobierno de la provincia, al Jefe de Policía y las entrevistas con funcionarios jerarquizados de la fuerza policial, permite reconocer un posicionamiento pasivo respecto al acompañamiento del Estado en el proceso de implementación.

Por lo tanto, a continuación se detalla cual es la estructura del vínculo en este período entre Institución policial-Ministerio de Gobierno y Justicia.

1. Se llevan a cabo encuentros periódicos entre las autoridades, para elevar los informes mensuales de estadísticas delictivas y contravencionales generados por la Policía de la Provincia, en los cuales se da cuenta del estado de situación delictual en el territorio provincial. La definición de las estrategias de prevención contra el delito quedan en manos de la policía, al poseer ésta el cuerpo profesional experto en la materia.
2. Se llevan adelante reuniones especiales en forma conjunta entre estos actores para planificar la prevención de un evento en particular, como es la fiesta de disfraces que se da en la ciudad de Paraná en el mes de agosto todos los años, un partido de futbol, etc. En estas reuniones se presentan los planes de acción generado por la Institución policial, poniéndose a consideración del Ministro.
3. Se realizan encuentros excepcionales para generar un determinado plan de acción ante un hecho delictivo de resonancia social y mediática.
4. No se creó ninguna norma que le de sustento a una política de prevención ciudadana en la provincia.

Aun así, el carácter pasivo no debe ser interpretado como un desgobierno político. Todo lo que los Gobiernos deciden o no hacer constituye una política pública (Dye, 1975 y Bachrach y Baratz, 1963, citado en Subirats, 2008).

Este período se encuentra caracterizado a su vez, por un nexo distante entre Nación y Provincia en lo que respecta a seguridad.

La variable de territorialidad es pertinente para comprender los problemas de gobierno en relación al control y delimitación de los segmentos de poder político. A su

vez, es una de las variables que se pueden utilizar para visualizar el grado de autonomía de los gobiernos para convertir sus ideas en acción (Medellín Torres, 1997).

Esta cuestión se encuentra reflejada en el siguiente episodio:

1. En el año 2010 La Región Centro (compuesta por Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba), eleva a Nación un reclamo por apoyo político y económico para la generación de políticas de seguridad, aduciendo que las provincias se encuentran solas para hacer frente a los problemas de inseguridad. La autonomía provincial se ve afectada al no poder movilizar suficientes recursos propios para el desarrollo de la política de seguridad ciudadana[7].
2. A su vez, no existe modificación significativa de las partidas presupuestarias de la Policía. El mismo pasó de $523.663.500 en el año 2009 a $571.262.000 en el 2010[8].

El relevamiento de datos hasta esta instancia, da cuenta de un limitado conjunto de productos u *outputs*, identificados en el Ministerio de Gobierno como órgano político a cargo de la seguridad.

A partir del año 2011, es posible reconocer nuevos productos, entendidos como acciones concretas para trabajar el tema de la prevención en la provincia.

*** Período 2011-2012:**

1. Las reuniones antes enunciadas en el apartado anterior, en el punto número 1, respecto a las que se dan en forma periódica entre el Ministro de Gobierno y el Jefe de Policía; en el número 2, sobre las que se generan para eventos especiales y número 3, relacionadas a las que se producen a causa de un acontecimiento que

[7] La información fue extraída de:http://www.conciudadanos.com.ar/index.php/2010/07/29/las-provincias-estan-solas-en-materia-de-seguridad/

[8] Datos relevados del presupuesto provincial anual de los años 2009-2012. Fuente http://www.entrerios.gov.ar/minecon/index.php?modulo=indetalle&id_cat=1&cat=Presupuesto%20General%20Anual

requiere de pronta resolución corresponden al funcionamiento interinstitucional y continúan desarrollándose con la misma frecuencia y contenido.

2. Se crea el programa: Sistema *911. Es un trabajo conjunto entre el Ejecutivo y la fuerza de seguridad de la provincia.: Desde el ejecutivo provincial se llama a licitación para la adquisición del sistema integral de seguridad pública mediante el Decreto N° 5361/10 MJGE y para la adjudicación a través del Decreto N° 1924/11 MJGE. En tanto la Resolución N° 26 de creación del sistema *911 de llamadas de emergencia es generada por la Policía[9].
3. Dicho sistema se encuentra en el marco de la ley Nacional N°25367 que establece la implementación de área de emergencia coordinada. Publicada en el boletín oficial el 19 de diciembre del año 2000; y la correspondiente adhesión de la provincia de Entre Ríos en el año 2007, a través de la ley Provincial N° 9767[10].
4. Desde el ejecutivo se dispusieron de dos millones, quinientos mil pesos ($2.500.000) para la adjudicación del sistema *911 (según Decreto N° 1924/11); tres millones de pesos ($3.000.000) para la compra de vehículos con destino a la implementación del sistema (según Decreto 2707/12) y la disposición de horas cátedra para el curso de formación del curso de agentes femeninos orientado al sistema *911 (según Decreto N° 3093/12).[11]
5. Durante el último período de gestión de gobierno, la suma invertida para la modernización de la fuerza policial oscila en los $ 200.000.000 dentro del cual se contempla la adquisición de equipamiento, capacitaciones, armas, infraestructura y tecnología de última generación[12].

---

[9] Decreto N° 5361/10. Llamado Lic. Sistema *911. En http://www.entrerios.gov.ar/wsdecreto/archivo/archivo.pdf y Decreto N° 1924/11 Contratación sistema *911. En http://www.entrerios.gov.ar/wsdecreto/decreto.php?codigo=143890 . Una copia de la Resolución N° 026/12 de la Policía de Entre Ríos se encuentra en el Anexo I. ítem 5. Pág. 22 a 24.

[10] Ley N° 9767. Adhesión al sistema de emergencia en: http://www.senadoer.gov.ar/galeria/ley/9767.pdf

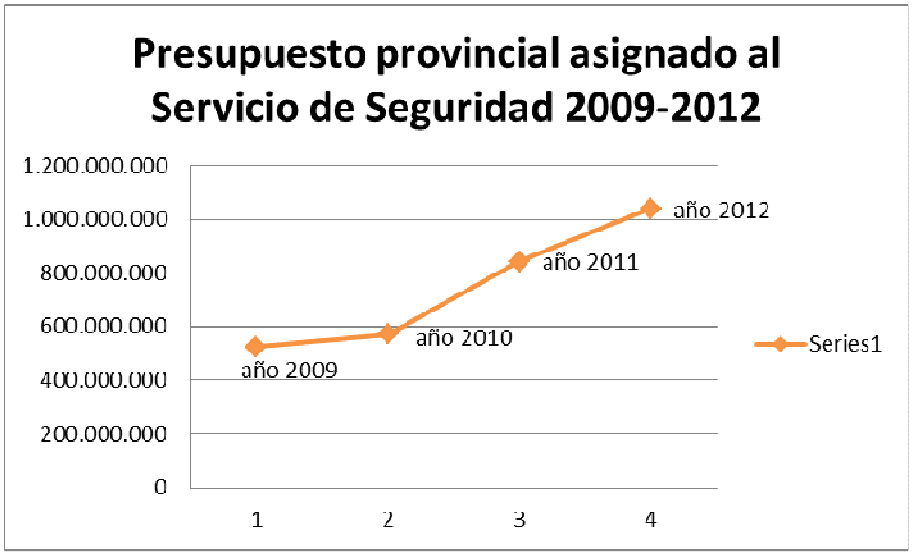
[11] Decreto provincial N° 2707/12 de compra de vehículos con destino a la implementación del sistema *911. Y Decreto provincial N° 3093/12 de disposición de horas cátedra para el curso de formación del curso de agentes femeninos orientado al sistema *911.en http://www.entrerios.gov.ar/wsdecreto/resultados.php

[12] Según declaraciones del Comisario en Jefe Héctor Massuh en http://www.eldiario.com.ar/diario/entre-rios/60743-urribarri-inauguro-el-servicio-911-y-el-sistema-de-videovigilancia.htm

El gráfico N° 5 muestra la evolución de la asignación presupuestaria al Servicio de Seguridad respecto al período analizado. Da cuenta de una duplicación de los fondos destinados a seguridad entre el 2009 y el 2012.

La ampliación de la asignación de recursos es una de las variables consideradas para visualizar el compromiso político del Gobierno en el desarrollo de políticas públicas de seguridad ciudadana (Sabatier y Mazmanian, 2007).

Gráfico N° 5: Presupuesto del servicio de seguridad. 2009-2012**.**



Fuente: producción propia en base a datos extraídos de los presupuestos anuales provinciales 2009-2012[13].

La renovación del compromiso y liderazgo político se encuentra íntimamente relacionado con los decretos antes mencionados en relación al sistema *911 y la resolución N°026 de la Policía de Entre Ríos, en la cual se encuentran definidos los objetivos de manera clara y crea una nueva dependencia para la implementación de la misma.

"El compromiso de los funcionarios de la dependencia con los objetivos normativos y la consecuente probabilidad de que ocurra una implementación exitosa

[13] Ver Anexo I. Ítem 7. Pág. 25.

serán mayores si la dependencia es nueva y tiene gran visibilidad" (Sabatier y Mazmanian, 1993:355)

2.4. Los Municipios

El nuevo enfoque de seguridad ciudadana, requiere de la participación de actores gubernamentales del ámbito local, comprometidos con su territorio y su gestión de gobierno. De esta manera, la intervención de Municipios, Juntas de Gobierno y otras agencias gubernamentales, es relevante para pensar que se está transitando por un enfoque abierto y participativo de la política de seguridad.

El relevamiento realizado para advertir el carácter participativo de distintas instituciones en la política de prevención, permite reconocer que durante el período 2009-2011, existe un bajo nivel de interrelación entre los organismos públicos.

A su vez, según el resultado de las encuestas a funcionarios policías, respecto a la participación de organismos públicos a nivel local, estas prácticas se encuentran concentradas en un 45% en la Ciudad de Paraná, seguida por Villaguay y Concordia, con un 18% y un 14% respectivamente. San Salvador, Gualeguaychú, Federación, Colón y Nogoyá, no superan el 5% de participación entre organismos públicos y la policía local. [14]

Sin embargo, los Municipios son los que han logrado establecer nexos más estables con la policía local en el desarrollo de estrategias de prevención.

Sumado a los Consejos de Seguridad impulsados por algunos Municipios, durante el año 2012 se visualiza como los ejecutivos locales se han tornado pro-activos en torno a cuestiones que hacen a la seguridad de su comunidad.

Es así que las ciudades de Gral. Ramírez, Viale, Crespo, Federación, Tabossi, María Grande, Colonia Avellaneda, Villa Elisa y Maciá han adoptado el sistema de

[14] Ver anexo I: pregunta N° 4 y N° 5. Pág. 11 y 12.

vigilancia por cámaras de seguridad, independientes del proyecto presentado por el ejecutivo provincial a mediados del presente año con el sistema *911[15].

En todos los casos, cada proyecto es impulsado por cada Municipio y se trabaja en forma conjunta con la policía local, tanto para la instalación de las cámaras, a través de personal calificado de la policía como en el monitoreo de las mismas. La excepción es la ciudad de Maciá, donde la relación entre el Intendente y la policía local no es fluida ni consensuada, quedando en este caso concentrado en el Municipio la implementación y control de las cámaras de vigilancia.

2.5. Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia (Copnaf)

El Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia (Copnaf) es un ente autárquico, dependiente del Poder Ejecutivo provincial. Su función principal es promover y proteger de manera integral los derechos de los niños, adolescentes y sus familias, establecidos por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Ley Nacional 9861 de Protección Integral de los Derechos del Niños, el Adolescente y la Familia.

La gestión se encuentra descentralizada y municipalizada, por lo tanto su accionar es coordinado con los gobiernos locales para atender las necesidades de la población objetivo[16].

Consecuentemente, cuando funcionarios policiales a nivel local, se encuentran con menores que han delinquido o reconocen que alguno de sus derechos se ha vulnerado, a causa por ejemplo, de abandono, alcoholismo, drogadicción, explotación infantil, etc. se contactan con el Copnaf para coordinar acciones en pos de la protección de los niños y adolescentes.

[15] Ver anexo I. Ítem 8. Pág. 26 a 28.
[16] Información obtenida del Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia www.entrerios.gov.ar/copnaf/

Según las declaraciones de los policías entrevistados, si bien se reconoce la existencia de trabajo conjunto entre ambos organismos, los mismos se encuentran circunscriptos a casos particulares que son atendidos utilizando los recursos disponibles de cada institución según su ámbito de competencia. Se trabaja sobre la coyuntura, sin planificación estratégica en lo que respecta a prevención social y comunitaria.

3. Actores híbridos[17]

Retomando el enfoque híbrido (Revuelta Vaquero, 2006) del análisis de la política pública trabajado en el capítulo I, es posible identificar *policy networks* dentro de las cuales, pueden interactuar actores públicos, privados e híbridos, entendiendo a estos últimos como aquellos actores colegiados, que se encuentran conformados por representantes de instituciones públicas y privadas. En este sentido, entendemos que los consejos, foros o mesas comunales de seguridad, se contemplan dentro de la categoría aquí descripta.

3.1. Consejo Municipal de Seguridad de la ciudad de Concordia

En la Ciudad de Concordia a partir de mediados del año 2012, se crea el Consejo Municipal de Seguridad, impulsado desde el Municipio. El mismo se encuentra conformado por el Intendente Municipal, el Vice Intendente, Jueces, Fiscales, Jefe de Policía Departamental, Gendarmería y Prefectura, Concejales Municipales, el titular del Consejo del COPNAF, englobados éstos dentro de la órbita del Estado, y por otra parte por representantes de la sociedad civil a través del Centro de Comercio e Industria y de la Asociación para el Desarrollo de Concordia.

En dicho Consejo se trabaja sobre temas que atañen a la seguridad local planteándose diferentes estrategias, entre ellas la implementación de cincuenta cámaras de video vigilancia en puntos estratégicos de la ciudad. Pero dicha acción no prosperó

[17] La información que en este apartado se presenta es resultado de entrevistas a los funcionarios Policiales, a representantes de organizaciones de la sociedad civil que participan en los consejos y foro de seguridad y del análisis de artículos periodísticos presentados en el anexo I. ítem 8, Pág. 26 a 28.

ante el anuncio del Gobierno provincial, a través del Ministerio de Gobierno, de implantar en la ciudad de Concordia el sistema *911, una vez cumplido el período de prueba piloto en la ciudad de Paraná.

Desde un enfoque de red de políticas, es posible reconocer un grupo heterogéneo de actores que se nuclean en torno a la misma noción de problema, que en este caso la definen como "de inseguridad y de aumento de la delincuencia en Concordia". Pero más allá de la heterogeneidad, la mayoría de quienes participan allí representa a distintas dependencias estatales en el territorio y son muy pocos los actores de la sociedad civil que intervienen en el Consejo.

Esta disparidad entre actores públicos y privados que forman parte de dicho órgano, da cuenta de una desigualdad en la estructura interna de poder. La capacidad de los actores sociales de persuadir o controlar una política utilizando sus recursos, es muy baja en comparación con los otros actores estatales.

Si bien la policía ya no es el actor jerárquico y dominante que define toda política de seguridad local, el ámbito decisional sigue en mayor medida dentro de la esfera de gobierno.

3.2. Foro de Seguridad ciudadana de San José - Colon

En la Ciudad de San José del departamento Colon, desde mediados del año 2012 comenzaron las reuniones de vecinos, impulsada también por el Intendente Municipal y sus distintas áreas, con el objetivo de formar un Foro de Seguridad Ciudadana.

Las jornadas iniciales sirvieron para la presentación de conceptos teóricos de seguridad y fueron el espacio propicio para la definición de la estructura orgánica del foro.

En las reuniones siguientes se trabajó en la capacitación de los participantes del Foro, dicho asesoramiento estuvo a cargo de la Lic. Marianela López, que a su vez cumplió funciones de coordinación y monitoreo durante el proceso de creación del Foro.

El viernes 07 de septiembre de ese año, se conformó finalmente el Foro de Seguridad Ciudadana, con la finalidad de contribuir al sostenimiento de la Seguridad Pública en el ámbito del Municipio, al desarrollar estrategias de prevención de violencia, de conflictos y de delitos, y trabajar mancomunadamente la Comunidad, la Policía y el Municipio.

Dicho Foro quedó integrado por diferentes actores sociales de la comunidad de San José, presidido por la Coordinadora General del Foro a cargo de la Vice Intendenta en representación del Ejecutivo Municipal, un integrante del Comité de la Unión Cívica Radical de San José, tres funcionarios de la Policía de Entre Ríos con prestación de servicio en San José y la localidad El Brillante.

La sociedad civil se encuentra representada por distintas organizaciones e individuos; ochos vecinos de la ciudad, un representante del Club San José, dos integrantes de la Asociación Civil Impulsar, cuatros integrantes de la Empresa de servicios turísticos Presturi, un integrante de la Iglesia Cruzada de Fe Bíblica y un integrante del Colegio de Inmobiliarios.

De dicho Foro surge un documento donde se plasman los objetivos que pretenden alcanzar, cuyo factor común es la cooperación entre los actores y se ponen en el centro del debate las nuevas estrategias preventivas de carácter social y comunal.

En este caso en particular, la estructura de relaciones entre los actores es diferente a la generada en la Ciudad de Concordia, aquí se encuentran más repartidas las instancias de poder al tener mayor participación y compromiso la sociedad civil, que supera en número a los actores estatales y que genera un movimiento ciudadano mucho más activo y organizado.

Además, se constata que la policía deja de centralizar el poder decisional y lo transfiere al Foro para el desarrollo de políticas preventivas de carácter social y comunal, las cuales admiten participación ciudadana para su concreción

El impulso político de la Municipalidad para la creación del Foro permite reconocer, que se deja de responsabilizar sólo a la policía por la seguridad o falta de ella

a nivel local, para pasar a una noción de problema multifacético y soluciones desde una perspectiva integral y solidaria.

3.3. Consejo de seguridad de Villa Elisa

El Consejo de Seguridad de Villa Elisa se conformó a mediados del año 2012 y se encuentra integrado por el Departamento Ejecutivo Municipal, los Presidentes de los Bloques que integran el Concejo Deliberante, la policía local, Bomberos Voluntarios de Villa Elisa y la Asociación para el Desarrollo.

Aunque son pocos los kilómetros que separan a Villa Elisa de San José y Colón, la instancia de conformación y organización interna del consejo de seguridad es muy distinta al de la vecina ciudad.

El Consejo de Seguridad de Villa Elisa no pasó por instancias preparatorias, como en San José, y tampoco cuenta con un documento donde se plasman los objetivos propuestos.

Los tipos de actores intervinientes permiten reconocer una desigual distribución de poder. La sociedad civil se encuentra representada solamente por una única institución, la Asociación para el Desarrollo de Villa Elisa. Esta falta de participación de otras entidades no gubernamentales sesga la opinión ciudadana y lo que ésta puede interpretar como necesidad sentida.

La relación entre los actores es fluida y las decisiones consensuadas. El objetivo de brindar seguridad a la población utilizando los recursos disponibles por los participantes intervinientes se encuentra internalizado por cada uno de ellos.

El Consejo se reúne mensualmente para abordar temáticas de interés relacionadas a la seguridad, evaluar los hechos delictivos ocurridos durante el mes y delinear acciones a seguir.

3.4. Consejo de Seguridad de Gualeguaychú

Otras ciudades de la provincia, como Gualeguaychú, están en proceso de generación de este tipo de políticas participativas en materia de seguridad.

Particularmente esta ciudad se encuentra en una etapa inicial de construcción de viabilidad y generación de consenso entre los actores para llevar adelante un Consejo de Seguridad. Este proyecto, impulsado por el bloque Color Gualeguaychú y presentado en sesión por el concejal Ricardo Rodríguez, busca contribuir en la generación de políticas que aborden distintas problemáticas relacionadas a la seguridad local.

La creación del mismo cumpliría a su vez, una función de consulta y asesoramiento permanente en políticas de seguridad, como así también sería un órgano de control externo de la actuación policial. Serviría de nexo entre las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y la comunidad en general.

Visto que aún no se ha sancionado la ordenanza municipal que lo institucionalice, el proyecto se encuentra en estado germinal, y no es posible definir con claridad los actores intervinientes. El único actor al que el proyecto no considera integrar es a la policía local, al delimitarla como objeto de estudio y control.

El espíritu del proyecto es fomentar la participación ciudadana en materia de políticas de seguridad local, monitorear la gestión de instituciones públicas sobre políticas vigentes en torno a la temática y evaluar la actuación de la Policía de Entre Ríos en la comunidad.

4. Actores no gubernamentales

Siguiendo a Real Dato (2002) se entiende por actor no gubernamental a "aquellos individuos y grupos privados no dotados de autoridad gubernamental y no pertenecientes al entramado institucional del Estado (gobierno, administración, parlamento, partidos, tribunales) que influyen o buscan influir de influenciar de manera

activa, independientemente de los medios utilizados, en el proceso de las políticas públicas" (Real Dato, 2002:2).

4.1. Asociación de Víctimas de Delitos Aberrantes de Entre Ríos (VIDAER).

La Asociación de Víctimas de Delitos Aberrantes de Entre Ríos (VI.D.A.E.R.) es una ONG que desde el año 2004 tiene como objetivo el apoyo, la asistencia material y legal a los familiares de víctimas de delito, en especial de homicidios, promover cambios en la legislación vigente, presentando proyectos para su análisis legislativo.

Esta ONG es una de las organizaciones de la sociedad civil que más presión genera en el ámbito legislativo y judicial, al organizar los reclamos y las propuestas para modificar el sistema normativo.

En entrevista a representantes de la ONG, se abordó la temática de la participación ciudadana en las estrategias de prevención desarrolladas por la policía. Según las declaraciones del entrevistado, no ha existido participación sistemática para trabajar sobre tal cuestión. Si bien han sido convocados para abordar otras cuestiones que conciernen a la seguridad, las mismas no fueron específicamente para trabajar sobre ninguna política de prevención ciudadana.

Pero si han podido transmitir en reuniones, tanto al Ministro de Gobierno como al Jefe de Policía, las inquietudes que los movilizan para temas específicos. La relación que a lo largo de los años han construido entre V.I.D.E.R. y el Jefe de Policía permite es fluido y de respeto, por lo tanto, este vínculo contribuye para que las demandas concretas de la ONG sean escuchadas.

En torno a otras cuestiones que hacen a la seguridad provincial, si han podido establecer vínculos que han generado productos concretos. El gobierno ha convocado a la Asociación para ser parte del diseño del Protocolo de Violencia y el de Trata de Personas. Y a su vez, es un actor participe del Consejo Provincial de Seguridad Vial.

Estas participaciones de la ONG muestra una clara intencionalidad del gobierno de contar con actores no gubernamentales en la planificación de sus políticas de

seguridad, pero aún la participación de la asociación en políticas de prevención ciudadana es una deuda pendiente tanto desde el gobierno como desde la fuerza policial.

4.2. Empresas de Seguridad privada

Existen en la provincia 16 agencias de seguridad privada registradas, en las que trabajan más de 2.000 vigiladores. Sólo tres tienen la habilitación del Registro Nacional de Armas (Renar) para que algunos de sus trabajadores puedan portar armas de fuego[18].

El Decreto provincial Nº 2940[19] de 2001, regula el funcionamiento de las empresas de seguridad y el control de las mismas se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo a través de la Jefatura de la Policía de la provincia -División Investigaciones[20].

La información respecto a las empresas de seguridad es obtenida a través de una entrevista al dueño de una empresa de seguridad de la provincia y las realizadas a los funcionarios policiales.

El servicio que las empresas de seguridad privada brindan se encuentra circunscripto a:

- Seguridad electrónica y monitoreo: la colocación y monitoreo de alarmas, tanto para los domicilios particulares como para empresas.
- Vigilancia privada: de bienes, actividades y personas.
- Custodia de bienes y valores.

[18] Los datos expuestos surgen de las entrevistas a funcionarios policiales vinculados al área de policía adicional de la Policía de la Provincia

[19] http://www.entrerios.gov.ar/wsdecreto/archivo/archivo.pdf

[20] Información obtenida de http://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/900/proponen-regular-seguridad-privada

La demanda por estos servicios ha ido acrecentándose a lo largo de la última década, en especial el de alarmas en los hogares particulares. Al consultar los motivos del aumento de la demanda, manifestó que era producto del aumento de la inseguridad.

A su vez, en lo que respecta a los servicios de vigilancia privada y custodia de bienes y valores, la seguridad privada compite con la policía adicional que brinda estos servicios privados y cobra un arancel por los mismos. Pero la demanda excede la capacidad de oferta de la policía y la misma se encuentra en una posición de desventaja respecto a la seguridad privada, al no contar con la cantidad de funcionarios suficientes para este servicio y descansados.

Según declaraciones de los funcionarios policiales entrevistados, la demanda por seguridad ha generado, en los últimos años en la provincia, una proliferación de este tipo de empresas, por lo tanto, éstas afectan de manera indirecta a la política de prevención ciudadana, al ser actores que, por un lado, dirigen su labor a prevenir situaciones de inseguridad, pero por el otro, y contrariamente, la sensación de inseguridad es una de las motivaciones para que los individuos particulares y empresas contraten su servicio.

Asimismo, los funcionarios policiales han manifestado que la relación entre policía y empresas de seguridad privada es de una tensa colaboración en lo que concierne a la prevención. Los policías afirman que cuando acontece algún delito en un inmueble o empresa vigilada por una empresa privada, es la policía la que tiene que acudir y responsabilizarse de la situación, pero cuando llegan al lugar constatan muchas veces que son falsas alarmas, por lo tanto, la policía considera que dispuso insumos y recursos humanos de manera innecesaria.

Cuando se le consultó al referente de la empresa de seguridad privada sobre la situación antes descripta, la versión que sostiene es que los operadores privados de seguridad solo llaman a la policía cuando consideran que la situación lo amerita, pero admite que la colaboración entre la fuerza de seguridad pública y privada no se desarrolla de manera fluida y consensuada al ser competidores directos en el segmento de mercado de la vigilancia.

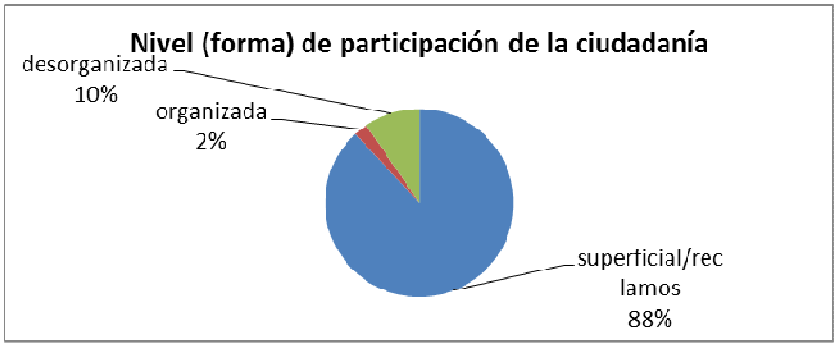
5. Policía y comunidad.[21]

A través de encuestas a la ciudadanía entrerriana y a los funcionarios policiales, se consulta sobre la participación de la comunidad en las estrategias de prevención, a los fines de determinar si el rol que cumplen excede al de ser beneficiarios finales de la política.

5.1. La opinión de los policías:

Más del 50% de los funcionarios policiales confirman que existe participación de la ciudadanía, pero el carácter de la misma es desorganizada y se reduce a reclamos por más seguridad. El desorden de las demandas es considerada por esta Fuerza, como un obstáculo en la implementación del servicio de seguridad.

Gráfico N°6: Encuesta policial sobre la participación ciudadana.



Fuente: producción propia en base a encuestas policiales.

5.2. La opinión de la comunidad sobre la policía

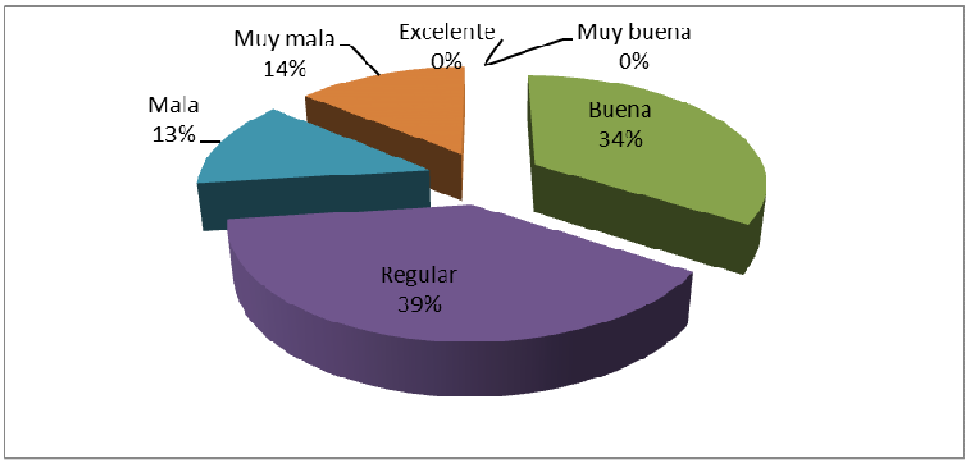
Una de las consecuencias de la sensación de inseguridad es "la disminución de la confianza en las autoridades y la policía, dado que parecen incapaces de detener la ola de delitos que afecta a la población" (Candina, 2006:13), es así que la percepción de la sociedad sobre la labor policial en términos de confianza y eficiencia contribuye a mitigar la sensación de inseguridad.

[21] Ver anexo I. preguntas de la N° 2 a la N°5 de los funcionarios policiales. Pág. 10 y 11 y Encuesta ciudadana. Pág. 20 a 21.

La policía es la fuerza de seguridad de la provincia y debe forjar en la ciudadanía una sensación de seguridad mediante labor cotidiana. Entonces, no es admisible considerar que puedan generar lo contrario ya que violaría todo precepto bajo el cual la institución fue creada. Pero aun así, el 35% de los encuestados afirma que el ver a un funcionario de seguridad en la calle le causa sensación de inseguridad.

En relación con la participación, como resultado de la encuesta, un 76% de los encuestados considera que no existe participación social en las políticas de seguridad, sólo un 10% contestó que sí y el porcentaje restante contesta que desconoce si existe participación activa de la comunidad en dichas políticas.

Gráfico N°7: Percepción ciudadana sobre la Policía de la provincia de Entre Ríos.



Fuente: Producción propia en base a las encuestas ciudadanas.

Gráfico N° 8: Encuesta ciudadana sobre la participación de la comunidad en políticas de prevención.



Fuente: producción propia en base a encuesta ciudadana.

De los datos antes señalados, podemos deducir que existe cierto alejamiento entre policía y ciudadano. De esta manera, se transforma en una necesidad institucional el trabajar en el vínculo con la ciudadanía, por lo cual, generar estrategias de prevención de manera coproducida con la comunidad trae como beneficio no sólo en empoderamiento de la sociedad respecto a las problemáticas que le competen, sino que contribuyen a la construcción de un nexo que en la actualidad se muestra débil, al mismo tiempo que mejoran la imagen institucional y el servicio.

El servicio de prevención se genera de manera unilateral por la fuerza de seguridad y la ciudadanía cumple mayoritariamente el rol de beneficiario del mismo. Este tipo de relación es propia de una visión clásica de la seguridad, en la cual el Estado es el único actor participe en la implementación de políticas de seguridad.

Ante los datos expuestos, se puede reconocer la dificultad de la fuerza policial para generar trabajo en red con la ciudadanía que posibilite el desarrollo de estrategias de prevención comunitaria.

Por lo tanto, y a forma de corolario, es posible a partir del análisis de los actores que se realiza en el presente capítulo, reconocer dos períodos de participación de los mismos para la etapa analizada:

- Desde 2009 hasta mediados del 2012: dentro de este período las estrategias de prevención que contaron con participación activa tanto de actores no gubernamentales como de otros organismos públicos, se desarrollaron en una coyuntura favorable, pero no han podido tener continuidad en el tiempo, ya sea por carecer de planificación estratégica o por falta de compromiso de los organismos intervinientes. Es decir, que la participación se caracteriza en éste período como espasmódica.
- A partir del segundo semestre del año 2012: se detectaron la formación de Consejos y Foros de seguridad con participación ciudadana en algunas localidades de la Provincia, pero su conformación es muy reciente como para evaluar la capacidad de los mismos para transformarse en una red estable de política.

Capítulo III

Una aproximación desde el análisis organizacional: La Policía de la Provincia de Entre Ríos

¿Por qué realizar un análisis organizacional de la Policía en este documento? Porque en el juego de los *stakeholders*[22] la institución policial es el actor principal de toda la red. Ciertamente la implementación de la política de prevención de la provincia de Entre Ríos, siempre estuvo a cargo de esta fuerza de seguridad al ser una de las funciones básicas definida normativamente. Por lo tanto, es una práctica que históricamente se encuentra ligada a la policía y su óptica en relación a cómo perciben su trabajo cotidiano es fundamental para interpretar como esta política se desarrolla.

El análisis de la política de prevención de la Provincia de Entre Ríos, requiere ser abordada desde el punto de vista organizacional considerando múltiples variables en torno a las cuales se desarrolla el proceso de implementación que lleva a cabo la policía.

Rein y Rabinovitz (2007) dan cuenta de imperativos que permiten observar la tensa relación que se construye entre cumplir con la norma tal como fue escrita (imperativo legal); actuar según los procedimientos burocráticos instituidos (imperativo racional burocrático) y generar consenso entre los actores intervinientes en el proceso (imperativo consensual).

Estas variables posibilitan ordenar el análisis y dirigirlo por un lado, hacia el cuerpo normativo que sustenta la política de prevención provincial y, por el otro, hacia la institución policial al utilizar herramientas del análisis organizacional para develar como los tres imperativos se conjugan y construyen la forma de implementar la política.

En el período, 2009-2012, se identifican prácticas preventivas tradicionales, como patrullajes y efectivos dispuestos en las esquinas, y a mediados de 2012 se pone en

[22] "Según la propuesta de Mitchell, Agle & Wood (1997) los stakeholders son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Actores que no presentan al menos uno de estos atributos (no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados), no son stakeholders" Falção Martins y Fontes Filho (1999: 9).

vigencia en la Ciudad de Paraná – Entre Ríos, el Sistema *911, ejecutado por un grupo reducido de efectivos policiales encargados del monitoreo. Pero la mayoría de ellos realizan sus tareas de prevención con cierta inercia y desconociendo de objetivos, metas y origen de las decisiones que ellos implementan, al no contar con programas o normas concretas en las cuales basar sus acciones[23].

Consecuentemente, en el presente capítulo se aborda el sistema organizativo a los fines de develar la estructura administrativa y de gestión que impregna el proceso de implementación de la política de prevención.

En este sentido, se entiende al análisis organizacional como "una disciplina que ofrece ciertos modelos para la elaboración y tratamientos de problemas en sistemas organizativos", (Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP, 1997: 8). Es así, que las acciones implementadas por la institución policial en materia de prevención ciudadana, son el producto visible que surge de la combinación dinámica de variables legales, burocráticas y juegos de poder entre actores intervinientes en el proceso.

Por lo tanto, las dimensiones que a continuación se desarrollan son construidas para tener una aproximación de la lógica del funcionamiento institucional y la relación existente entre los miembros de la institución que condicionan la implementación.

Dichas dimensiones son:

1) La estructura organizacional: a través de la cual se conjuga la relación jerárquica formal de poder y mando.
2) La relación intraorganizacional: que permite establecer los vínculos de relaciones interpersonales, tanto de carácter vertical como horizontal.
3) La autoimagen: que permite establecer el nivel de satisfacción personal de los funcionarios, como factor que condiciona el servicio de prevención.

[23] Estas afirmaciones respecto a las prácticas preventivas tienen su desarrollo en el capítulo V.

1. Estructura orgánica de la fuerza policial de Entre Ríos

El INAP (1997) propone una clasificación de la estructura organizacional en cuatro tipos: 1) la estructura formal, que establece las jerarquías y funciones definidas normativamente e instituida a través de un organigrama; 2) la estructura presunta, que se construye en función de las percepciones personales de cada funcionario; 3) la estructura existente, que es aquella que positivamente opera; 4) la estructura requerida es aquella que se necesita para cumplir de manera eficaz y eficiente con la misión de la organización.

Cuando la coexistencia de estos tipos de estructuras se tensiona y contradice, contribuye a acciones ineficientes o contradictorias, potenciando los conflictos entre los integrantes de la organización.

Respecto al caso de estudio, la estructura formal organizativa se encuentra definida en el Reglamento General de Policía N°5456/75. Dicha norma es precisa en tanto a su organización, la misma reviste un carácter claramente verticalista y da cuenta de una estricta disciplina, la cual se puede visualizar en los artículos 11 y 12 del capítulo III del título I. [24]

La estructura orgánica, las disposiciones disciplinares y de méritos para los ascensos, dan cuenta de una rígida cadena de mando. Dicha cadena de mando se encuentra explicitada en los artículos comprendidos en los Títulos II y III[25]. La escala de jerarquía policial organiza y define funciones, ámbitos de discrecionalidad, obligaciones y sujeciones.

Por lo tanto, la institución puede graficarse en una forma de pirámide:

[24] En el artículo se enuncian los deberes esenciales para el personal policial; y en artículo 12, se enumeran las atribuciones deberes y prohibiciones comunes a todos los funcionarios. Para una lectura detallada ver Reglamento General de Policía de la provincia de Entre Ríos en http://www.entrerios.gov.ar/policia/leg/07ley5654reglamntogeneraldepolicia.pdf. Título I: Capítulo III: artículos 11 y 12. Pág. 5 y 6.

[25] En el Título II se define la organización policial y en el Título III se presenta la conformación de la Jerarquía policial. Para mayor detalle ver Reglamento General de Policía de la provincia de Entre Ríos en http://www.entrerios.gov.ar/policia/leg/07ley5654reglamntogeneraldepolicia.pdf Título II y III. Pág.7 a 21.

- Jefe y Subjefe de Policía
- Trece Direcciones (Director y Subdirector)
- Divisiones Diecisiete Jefaturas Departamentales (Jefes y Subjefes departamentales.)
- Comisarias

Cuadro N° 2: Escalafón Policial

Escala Jerárquica del Personal superior	Escala Jerárquica del personal subalterno
a)Oficiales Jefes Superiores: 1) Comisario General 2) Comisario Mayor 3) Comisario Inspector b) Oficiales Jefes: 4) Comisario Principal 5) Comisario 6) Sub-comisario c) Oficiales Subalternos: 7) Oficial Principal 8) Oficial Inspector 9) Oficial sub-Inspector 10) Oficial Ayudante	a) Suboficiales Superiores: 1) Suboficial Mayor 2) Suboficial Principal 3) Sargento Ayudante 4) Sargento Primero b) Suboficiales Subalternos: 5) Sargento 6) Cabo Primero 7) Cabo c) Tropa policial: 8) Agente

Fuente: producción propia en base al Reglamento General de Policía de Entre Ríos.

La orgánica aquí expuesta da cuenta de la posibilidad para los funcionarios de hacer carrera dentro de la institución e ir ascendiendo en los escalafones de la siguiente manera:

La carrera del personal superior comienza como oficial ayudante al recibirse en la Escuela de Policía "Dr. Salvador Maciá". Luego deben permanecer, por lo menos, dos años en cada escalafón para poder tomar los cursos y entrar en competencia por los ascensos.

La cantidad de cargos vacantes con los que se dispone cada año, los designa el Gobernador de la Provincia en base al presupuesto asignado para la fuerza policial. Los requisitos para el ascenso son las notas finales obtenidas en los cursos de ascenso y la nota que surge de la evaluación efectuada por la Junta de Calificaciones, denominada

Junta I y presidida por el Subjefe de Policía. El promedio entre ambas notas le da al aspirante el lugar en el que queda y depende de la cantidad de vacantes que haya para ese año si entra o no en el grupo ascendido. El resto pasa a consideración para el año siguiente.

En tanto, para ascender a Comisario Inspector y Comisario Mayor se debe contar con el cuarto año aprobado de la Licenciatura En Seguridad Pública de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (U.A.D.E.R.), además de los requisitos antes mencionados.

En relación a la estructura orgánica de la policía, podrán acceder al cargo de Subjefe, Director, y Jefe de Departamento aquellos funcionarios con cargo de Comisario General. Dichos cargos son de carácter político y su designación está a cargo del Gobernador de la Provincia con recomendación del Jefe de Policía, el cual también es designado por el Gobernador. El cargo de jefe de División podrá ser ocupado por Comisarios de distintos rangos, entre el escalafón de Comisario y Comisario Mayor y su designación estará a cargo del Jefe de Policía.

En tanto que quienes están a cargo de Comisarias, normalmente son los Oficiales Principales o Inspectores y cumplen ese cargo, en menor medida, los de escalafón Comisario. Su designación también es generada por el Jefe de Policía.

Aquellos que hayan elegido la carrera de Suboficiales, egresan de la Escuela "Comisario. General Pedro Campbell" sita en la ciudad de Villaguay o de la Escuela "General. Francisco Ramírez", situada en la ciudad de Rosario del Tala.

Pueden ascender de escalafón cada dos años con un sistema de cursos y evaluaciones por una Junta similar a lo explicado *ut supra*, pero su rango siempre será inferior al de los Oficiales.

La estructura formal aquí expuesta, define posiciones oficialmente sancionadas y es una fuente que legitima la acción de los funcionarios dentro de cada categoría de los escalafones. La estructura verticalista de mando es una de las fuentes de legitimación de mayor relevancia dentro de la institución policial.

2. Comportamiento organizacional

El aporte teórico sobre la instancia de implementación desarrollada por Van Meter y Van Horn (2007), permite analizar los comportamientos intraorganizacionales, al incorporar las variables de cambio y control en las organizaciones, es decir, analizar las resistencias al cambio que ocurren dentro de una organización y la capacidad de la misma para superar dichas resistencias y transformarlas en acción.

Por otro lado, es posible identificar los diferentes mecanismos de control que son utilizados para que sean obedecidas las órdenes, ya sea aquellos mecanismos formales que devienen del acatamiento de la ley o regla, como así también aquellos mecanismos de control informal que se encuentran institucionalizados.

Esto permite dar cuenta de los diferentes comportamientos que se pueden dar en torno a la obediencia de una orden y cuáles son los mecanismos que se activan en relación a la actitud de los individuos. Es decir, cuales son las formas de accionar de los encargados de la implementación y las reacciones que se dan en torno al consenso o disenso de determinadas metas.

a) Percepción de la Institución:

Respecto a cómo visualizan los funcionarios a la institución policial, el 65% de los encuestados considera que ésta se encuentra en proceso de modernización y desarrollo, que ella ha podido revertir deficiencias organizativas y funcionales, como así también se encuentra en proceso de superación de anacronismos doctrinales. Pero aun así, consideran que existe un recorrido considerable a transitar para que programas y proyectos dirigidos a la prevención ciudadana gestados de manera pluralista y con participación de la sociedad civil logren permear la estructura verticalista y cerrada de la Policía.

Definir cuáles son los puntos que pueden considerarse fortalezas y debilidades institucionales es sólo el primer paso desde donde desarrollar estrategias institucionales superadoras que contribuyan a modernizar la institución policial.

El análisis que se desarrolla a través de esta herramienta analítica F.O.D.A. da cuenta de una marcada divergencia entre el ítem de debilidades institucionales respecto del resto de los puntos que en dicho estudio se desarrollan, visto que existe mucho más contenido y se encuentra expresado con mayor detalle.

Puntos centrales, como el problema presupuestario y la falta de planificación estratégica para abordar de manera organizada las actividades de prevención, son cuestiones que se traducen como relevantes para el funcionariado. Este tipo de cuestiones son interpretadas como indicadores que transparentan el "cómo" se desarrolla el quehacer policial.

Otra cuestión que se distingue en el análisis de las debilidades, es la identificación de una práctica informal que se encuentra institucionalizada: la lógica del castigo como mecanismo de control (Van Meter y Van Horn, 2007; INAP, 1997). La utilización de los artículos 83 y 84 del Reglamento de Policía, como canales formales que regulan los traslados del personal, es sentida por los funcionarios como una sanción. Las acciones particulares que ellos puedan ejercer y que por alguna circunstancia generan malestar en un plano jerárquico superior, puede culminar en un cambio de la función y/o traslado en el destino del efectivo policial.

En este sentido, el clima organizacional se entiende como la descripción colectiva del ambiente laboral (Grupo de investigación AdGeo, 2009) y el miedo surge como una constante en los relatos de los efectivos y aparece como uno de los condicionantes principales para el ejercicio discrecional, potenciando la inacción y/o reproducción de prácticas que no permiten atender las necesidades actuales.

Con respecto a las fortalezas, aparece con gran peso el capital humano, siendo este el punto de mayor relevancia y en torno al cual gira la viabilidad de las estrategias de prevención. La voluntad y el ahínco del cuerpo policial es lo que permite cumplir con su misión.

Tanto el apartado de oportunidades como el de amenazas fueron menos desarrollados por los funcionarios. Esto demuestra que el sistema cerrado de la Policía dificulta la visualización del entorno.

Cabe remarcar que la noción de participación ciudadana no fue contemplada por los participantes en la actividad aun cuando en el año 2010 ya estaba activo en la provincia el programa "Vecino Alerta". En este nuevo programa, la ciudadanía tiene participación al vigilar y controlar los movimientos sospechosos de individuos, dando aviso a la policía mediante un número particular de identificación que la Fuerza provee al vecino.

b) Relaciones interpersonales:

La integración psicosocial (INAP, 1997) es una dimensión de análisis organizacional en el plano de las relaciones interpersonales, que incorpora tanto las relaciones jerárquicas como entre pares.

Esta dimensión de análisis pone en relieve los problemas interpersonales que pueden incidir en la integración, cohesión y espíritu de grupo. Por lo tanto, influye en la imagen que cada funcionario perciba de los otros y de la institución policial.

En torno a lo hasta aquí expuesto, a través de las encuestas, se trabajaron algunos de los factores institucionales que pueden influir tanto positiva como negativamente en la implementación de estrategias de prevención[26]. No existe un consenso único respecto a los ítems. Tienden a ser bastante repartidas las percepciones sobre los factores institucionales, cobrando mayor relevancia la diferencia existente de un 20% entre ambos grupos respecto al interés del personal jerárquico, la capacitación del personal y la comunicación vertical los oficiales son el grupo que reconoce mayor dificultad en los canales de comunicación y en la formación profesional.

c) Entorno:

Otra dimensión que requiere atención es la del contexto, al ser ésta de gran importancia al incidir en la dinámica interna de la organización (INAP, 1997). Pero, cuando se les pidió a los funcionarios que enuncien y clasifiquen los factores externos a

[26] Ver anexo I, pregunta N°8. Pág. 15-16.

la institución que podían influir en la implementación, sólo un 20% del total de los encuestados contestaron.

De ese 20% surgen los siguientes ítems con connotación negativa.

- Sensación de inseguridad.
- La forma negativa en que la prensa expone las noticias policiales.
- Las Leyes que no benefician al ciudadano damnificado.
- Relación tensa con los jueces.
- Situación económica del país desfavorable.
- Cierta rivalidad con otras instituciones que cumplen funciones similares, como gendarmería o prefectura.

Que sólo un 20% haya contestado sobre factores del entorno, reafirma lo contemplado en el análisis F.O.D.A.. Respecto al poco desarrollo de los ítems oportunidad y amenazas: la estructura cerrada de la institución dificulta la interacción con su entorno.

Resulta de igual importancia la dificultad que se presenta al interior de la Policía respecto a su estructura verticalista. La información y comunicación no circulan de manera fluida, en especial las relacionadas a las líneas de mando, es decir sobre el eje vertical.

La gestión institucional se encuentra entonces, condicionada por las barreras que una estructura cerrada y verticalista provoca. Lograr un espacio de apertura y democratización que permita la construcción de políticas de seguridad participativas con una direccionalidad estratégica, representa un profundo desafío que se imprime como premisa para la modernización del aparato organizativo y funcional.

d) Sistema político organizacional

El sistema de autoridad se encuentra vinculado al de la conducción y, por ende, con la toma de decisión. Puede ocurrir que se construyan grupos o referentes de poder

denominados representativos (INAP, 1997) que se conforman de manera paralela a la estructura oficialmente sancionada.

¿Quién toma las decisiones y qué decisiones se toman? Dirimir los conflictos de poder enriquece el servicio y es un motor de cambio cuando la organización está abierta a la participación de todos. Pero cuando se desconoce o bloquea el conflicto, interfiere en la concreción de los objetivos, al mismo tiempo que se trasforma en síntoma de desgaste organizacional.

Anteriormente se enunció una dificultad en el flujo de información y comunicación vertical. Muchas veces, esos canales de comunicación se encuentran obstruidos de manera voluntaria, con la intención de no dar a conocer una información determinada, o involuntaria generada por la inercia laboral (Tudela, 2011).

Existe una diferencia en la percepción de los policías respecto de quiénes están o deberían estar encargados de diseñar una política de seguridad para la provincia. Para los Oficiales Principales, un 36% piensa que está a cargo del gobierno, un 23% a cargo del Jefe de Policía, un 28% piensa que está a cargo de los Jefes Departamentales o Jefes de Comisaria, con un 11% y un 17%, respectivamente.

En cambio, los Comisarios Principales consideraran, en un 31%, que la responsabilidad está a cargo del gobierno, y en un 56%, a cargo del Jefe de Policía. En ambos escalafones, se detectó que sólo un 13% considera que era una medida a trabajar en conjunto entre las dos Instituciones.

3. Autoimagen policial

La percepción de las condiciones de trabajo es una dimensión de análisis organizacional que contribuye a visualizar los niveles de satisfacción y realización personal de los funcionarios (INAP, 1997). El nivel de satisfacción y el orgullo por el trabajo condiciona el servicio que se brinda a la comunidad y, por ende, influye en el vínculo que el funcionario policial tiene con la institución. Algunos autores dan cuenta en sus estudios que el trato respetuoso que los superiores le brinden a los subalternos se traduce al mismo tiempo en el correcto trato a los ciudadanos (Cano, 2004; Tudela, 2011).

En este sentido, la imagen que los policías tienen de sí mismos es relevante para pensar cómo se materializa el servicio de prevención. “Una organización cuyos

miembros presentan una baja autoestima, rechazan su propio trabajo y las condiciones del mismo, difícilmente pueden formar parte de una institución eficiente, sensible a las necesidades del público y respetada y querida por la gente" (Cano, 2004:28).

El 90% de los encuestados manifestaron estar muy orgullosos de su profesión y los niveles de satisfacción superan ampliamente la media. Pero, cuando son consultados sobre la imagen que tiene la sociedad entrerriana de la policía, más del 50% manifiesta que es regular. De igual manera, un signo que puede considerarse relevante, es que sólo a un 25% le gustaría que su hijo siga los pasos de su padre y se transforme en policía. La importancia de este dato radica en el valor y en la sensación de pertenencia que los funcionarios tienen de su institución. Como dice Cano (2004:8) "Una organización en la que nadie quiere que sus hijos entren a formar parte de ella, es una organización de alguna forma enferma".

Se pueden conectar estos datos con lo expresado en el apartado anterior; la fortaleza institucional basada en el recurso humano queda confirmada al tener datos tan marcados de satisfacción y orgullo por la profesión, esto habla de vocación y compromiso de su labor.

Tudela (2011) da cuenta en su estudio, que el policía pasa más tiempo cumpliendo funciones relacionadas al orden público o la asistencia ciudadana, que a las definidas estrictamente por la función de seguridad, como lo es la prevención. Como dice Cano (2004) y Tudela (2011), esta ampliación de la labor policial, podría socavar el nivel de satisfacción, pero muy por el contrario, el análisis realizado nos permiten visualizar un indicador positivo de satisfacción, el cual es uno de los factores que influyen sobre el servicio y en el trato que se les brinda a los ciudadanos.

Las debilidades institucionales detectadas se relacionan directamente con el bajo interés por continuar con la tradición policial en la familia. La frustración, el miedo, el desasosiego que los funcionarios sienten en su trabajo cotidiano, pueden interpretarse como señales de conflictos no resueltos en el interior de la organización.

En función de la información relevada hasta el momento, es posible enunciar algunos de los puntos de conflicto irresuelto:

- Centralización: La cúpula policial es la encargada de tomar casi todas las decisiones y las opiniones de los policías de menor rango no son consideradas.
- Existe un sentimiento de soledad de los funcionarios policiales en su trabajo cotidiano, producto de la falta de acompañamiento por parte de los funcionarios jerarquizados y los problemas en los canales de información y comunicación vertical.
- Fuerte miedo a la sanción: Por lo general los conflictos que pueden surgir en las relaciones interpersonales tienden a ocultarse y se visibilizan colateralmente a través de los traslados, al ser este mecanismo utilizado por las superiores como sanción a los subalternos.

4. A manera de corolario.

Las variables hasta aquí analizadas, permiten caracterizar a la institución policial como una estructura organizacional verticalista y cerrada, con un fuerte apego a la norma y a la cadena de mando. Por lo tanto, las actividades relacionadas a la prevención ciudadana se ciñen solamente en acciones de control tradicionales, como el patrullaje y el efectivo dispuesto en las esquinas.

El miedo a la sanción surge como un indicador del clima organizacional, que se activa como limitante a las posibilidades de cambio en las prácticas ya instituidas.

La información relevada permite hacer una aproximación general de la cultura organizacional de la Policía de Entre Ríos. Se entiende por cultura organizacional a:

> "…la profunda estructura de la organización que está arraigada con los valores creencias y suposiciones llevados por los miembros de la organización, Significado establecido a través de la socialización de una variedad de grupos de identidad que convergen en el lugar de trabajo, la interacción se produce en un mundo simbólico que da una gran estabilidad a la cultura y una cierta naturaleza incierta y frágil arraigada en la dependencia del sistema en la cognición individual y acción." (AdGeO, 2009:19).

De esta forma se establecen los esquemas mentales de los funcionarios y, por ende, de la manera de hacer las cosas dentro de la organización.

Hofstede, (1997, citado en AdGeO, 2009: 24-25), define distintas dimensiones de la cultura organizacional que pueden ser medidas atendiendo a las prácticas instituidas y no al esquema de valores.

La clasificación propuesta por el autor permite reconocer las siguientes características de la cultura organizacional de la institución policial:

- ✓ Orientación hacia el proceso: los funcionarios trabajan en un ambiente cotidiano con acciones rutinarias sin tomar decisiones que conlleven demasiados riesgos. No existen grandes incentivos para el cambio o la innovación. No requiere planificación ni soporte de información. El cambio se produce por reacción a causa de incidentes.
- ✓ Orientación al trabajo: la gestión se encuentra orientada al control. Prima el trabajo antes que el bienestar de los funcionarios. El desempeño de los oficiales se basa en el cumplimiento de las órdenes y la toma de decisión se encuentra limitada a funcionarios de mayor rango.
- ✓ Sistema cerrado: es muy difícil que los miembros de la institución acepten y trabajen en conjunto con otro grupo u otra organización. El vínculo con la comunidad no se encuentra desarrollado.
- ✓ Control estricto: se caracteriza por una fuerte supervisión de carácter vertical sobre los procedimientos. Mecanismo utilizado para mantener el control interno.
- ✓ Normativo: en la Policía prevalece la ejecución de los procedimientos establecidos por reglamento. La norma es el eje conductor de la función

La rutina en las acciones preventivas, carentes de planificación y el débil nexo de la policía con la comunidad para el desarrollo conjunto de estrategias preventivas, permiten reconocer que la fuerza de seguridad implementa la política de prevención desde el paradigma tradicional de seguridad pública.

Capítulo IV

Dos enfoques para el análisis de la implementación para el caso de estudio

La implementación de una política pública es un proceso complejo y de relevante importancia, al entrar en juego diferentes actores en pos del cumplimiento de los objetivos y metas definidos formalmente.

Las acciones desarrolladas para el logro de dichos objetivos normativos, pueden ser influenciadas y/o condicionadas por factores externos o por otros actores que participan en el proceso de manera directa o indirecta.

En relación a la política de prevención de seguridad ciudadana de la provincia de Entre Ríos, y retomando lo desarrollado en el marco teórico sobre implementación, es posible analizar el proceso de implementación desde dos ópticas diferentes, desde un modelo *Top Down* y desde un modelo de *Policy Network*. En este sentido, los foros y consejos de seguridad son nuevas unidades de gestión a través de la cual se implementan políticas preventivas a nivel local. El enfoque de *Policy Network* contribuye a analizar el complejo entramado de relaciones.

1. Marco normativo de la política de prevención de la provincia de Entre Ríos

Numerosos autores abocados al análisis de la instancia de implementación de las políticas públicas, como Van Meter y Van Horn o Rein y Rabinovitz, dan cuenta de la importancia de la variable normativa como una de los condicionantes de esta etapa. Pero son Sabatier y Mazmanian (2007) quienes le dan mayor relevancia a la estructura legal y consideran que el análisis debe centrarse en "1) la tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar el proceso; 3) el efecto neto de las diversas variables políticas en el apoyo de los objetivos estatutarios (Sabatier y Mazmanian, 2007:330).

Por lo tanto, el desarrollo teórico que aportan estos autores contribuye al análisis de la normativa que regula a función de la Institución policial entrerriana.

En la Constitución de la República Argentina se le otorga autonomía a las provincias para tener, entre otras atribuciones, sus propias fuerzas policiales, por lo tanto y en concordancia con la norma máxima, la Constitución de la Provincia de Entre Ríos –Argentina, modificada en el año 2008, estipula en la sección I- artículo 32, el deber del Estado provincial de brindar seguridad ciudadana mediante políticas de prevención del delito. Mientras que en el capítulo V-artículos 183 y 184 definen los requisitos que debe cumplir el funcionario para presidir la institución policial; mientras que el artículo 185 da cuenta de la creación del Reglamento General de Funcionamiento.

Hasta aquí, la norma analizada sienta las bases necesarias para la función policial y tiene por lo tanto la amplitud y generalidad propia de la constitución. Por lo tanto, es en el Reglamento de funcionamiento de la Policía entrerriana donde se encuentra con mayor exactitud los objetivos estaduales.

1.1. La noción de prevención en el marco de la Ley 5456/75[27]

Numerosos decretos y leyes fueron definiendo funciones, perfeccionando y dándole forma a la estructura policial como la conocemos hoy. La ley de Reglamento General de Policía N°5456/75, sancionada el 11 de Diciembre de 1974 con la intención de brindar un mejor servicio, fue promulgada durante la gestión de gobierno del Doctor. Tomás Cresto (1973-1976) y es la que rige la función policial hasta la actualidad.

Esta norma es la que delimita de manera clara cuál es el ámbito de acción de la Policía de la provincia, definiendo funciones, atribuciones, obligaciones y derechos de su personal.

Una lectura detallada de los 316 artículos del Reglamento permite comprobar que dicha norma se encuentra enmarcada en el paradigma clásico de seguridad, según el

[27] Ley N° 5654/75 Reglamento General de Policía de Entre Ríos: en http://www.entrerios.gov.ar/policia/leg/07ley5654reglamntogeneraldepolicia.pdf

cual, la acción parte exclusivamente del Estado y los mecanismos utilizados son de vigilancia, control y represión[28].

Dicha afirmación se ejemplifica en los Capítulos I y II de dicha Ley. El contenido y el espíritu de la regla dan cuenta de una visión clásica de las funciones del Estado y de la Policía en particular, al considerar a este último como brazo ejecutor de los mecanismos de coerción y utilización de la fuerza física que ostenta el Estado.

Los principales artículos que definen el objeto y misión de la Institución son los Artículos 1° y 2°[29]del Reglamento de Policía. La lectura de los mismos permite dar cuenta de la generalización del concepto de prevención, en contraposición con el énfasis puesto en materia de control y represión que adquieren vigor en la redacción de dichos artículos.

El objeto es definido de manera amplia y general, por lo tanto, "en cuanto mayor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros y, por lo tanto, será menos probable la consecución de los objetivos normativos" (Sabatier y Mazmanian, 2007: 333).

Esta generalidad en la enunciación de los objetivos se traduce en acciones de prevención que surgen de la combinación de la estructura legal, las situaciones delictuales y negociaciones políticas. Por lo tanto, permite un alto nivel de maniobra de los funcionarios a cargo de la toma de decisión en las jurisdicciones, al no existir un plan de prevención que ordene, estructure y normativice los objetivos.

En el capítulo II del Reglamento General de la Institución se definen las funciones y atribuciones de la Policía. Allí, la función de preventiva es definida, en los incisos **a)**

[28] Al respecto, ver el concepto de paradigma en seguridad que se trabajó oportunamente en el capítulo II del presente trabajo.

[29] Reglamento General de Policía de Entre Ríos. Título I. Capítulo I. Artículo 1°.- La Policía es el organismo del Estado cuyo objeto es mantener el orden público y garantizar el libre ejercicio de todos los derechos y garantías individuales y colectivas; dentro del ámbito que le señalan la Constitución y las Leyes.-Artículo 2°.- La Policía de la Provincia cumple funciones de Policía de Seguridad y Judicial, en el territorio de la Provincia de Entre Ríos, con exclusión de aquéllos hechos que sean ajenos a su competencia. No obstante prevendrá ante la comisión de hechos que sean materia de competencia federal en ausencia de las autoridades respectivas, para prevenir el delito o asegurar la persona del delincuente, o realizar las medidas urgentes de prueba, debiendo dar aviso y hacer entrega inmediata a dicha autoridad, de las actuaciones correspondientes en el estado en que se encuentre con los elementos del delito y aprehendidos si los hubiere.

y **b)** del Artículo 4°[30], como prevención de delitos y contravenciones, sin definir mecanismos o lineamientos que consideren la participación ciudadana en las prácticas preventivas. Mientras que en el Artículo 5° se puede constatar de manera clara la noción de control y vigilancia en el que se enmarca el paradigma clásico de seguridad.

Al hacer uso de las variables analíticas propuestas por Sabatier y Mazmanian, (2007:329) para la indagación de la norma, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

1) En lo que respecta a la tratabilidad de los problemas, el reglamento es muy general. El grupo objetivo es la ciudadanía en su conjunto, no especifica diversidad ni modificaciones de los comportamientos de los grupos objetivo.
2) También, es muy amplio en lo que respecta a la capacidad del reglamento para estructurar el proceso de implementación: define a la prevención del delito y la protección de los derechos ciudadanos como deberes de la institución policial, pero los objetivos siguen siendo muy generales y no hay especificación alguna respecto a estrategias, monitoreo o evaluaciones de las acciones preventivas.
3) Sí es claro en lo que respecta a la estructura orgánica, de relación de mando y mecanismos de selección de directivos y personal subalterno.

Por lo tanto, a continuación se desarrolla el análisis de las normativas relacionadas a la prevención ciudadana que son gestadas tanto desde el ámbito Legislativo – Ejecutivo, como desde la Policía.

1.2. El papel del Estado en la generación de normas para la prevención ciudadana.

Al retomar la definición propuesta por O`Donnel y Oszlak de política estatal "como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada

[30] Ídem. Reglamento General… (Ob. Cit) CAPITULO II. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES. ARTICULO 4o.- Son funciones de la Policía: a) Prevenir los delitos; b) Prevenir y sancionar las faltas o contravenciones conforme a lo que prescribe el presente Reglamento General y Leyes, Decretos, Reglamentos, y Edictos…

modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (O´Donnel y Oszlak, 1981:15.

Hasta aquí, el Estado es un actor más en relación a los otros interesados en una determinada cuestión enmarcada en un proceso social pero es él (y aquí radica la diferencia) el único capaz de movilizar recursos normativos obligatorios, detentando el derecho a la coacción física. A su vez, su posición tiende a repercutir más extensamente en la sociedad que las políticas privadas. Esto genera que otras figuras sociales consideren al Estado como importante y articulen en consecuencia una postura en relación con él.

En este sentido y desde un enfoque *Top Down*, se parte del análisis de las normas gestadas desde el gobierno provincial en materia de seguridad como una forma de visualizar su intervención.

El punto de partida para el análisis es el relevamiento de aquellas leyes y proyectos sancionados desde el 2009 hasta 2012, por el poder legislativo que tengan relevancia en materia de seguridad pública.

La indagación se centra en las publicaciones que el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senadores) realiza a través de sus respectivas páginas Web y Diarios de Sesión. Se relevaron un total de 20 (veinte) intervenciones del Estado en materia de seguridad, clasificándose de la siguiente manera:

Cuadro N° 3: Normas provinciales sancionadas por el poder legislativo en materia de seguridad 2009-2012.

Leyes Sancionadas		**Proyecto de Leyes vetadas**	**Proyectos sancionados**		**Pedidos de informe**
Ampliación del personal	Donación de terreno	Cambio de orgánica Policial	De Comunicación	De declaración de interés	Sobre el sistema *911
2	2	1	10	3	2

Fuente: Producción propia. En base a página del senado de la provincia de Entre Ríos: http://www.senadoer.gov.ar/proyectos/buscador.php?texto=policia&p=0

El resultado al que se arriba para el período que se analiza, es que no hubo ningún tipo de ley relacionada a la prevención de seguridad ciudadana. Sólo los pedidos de informes sobre la viabilidad del sistema *911, el cual si bien sí es una clara política de Seguridad Ciudadana, no surge de la Cámaras Legislativas, sino del ejecutivo provincial.

Asimismo, se relevaron otro tipo de normativas, tales como los Decretos del Ministerio de Gobierno y Justicia dentro del mismo período. Al ser éstos parte del procedimiento administrativo de la fuerza policial, con una herramienta utilizada tanto para dar de baja a un funcionario como para llamar a licitación o establecer convenios de colaboración. Este procedimiento se interpreta como un vínculo formal entre el Ministerio de Justicia y la Institución policial.

La producción de Decretos entre los años 2009-2012 es vasta, pero la mayoría responde a procedimientos protocolares institucionalizados. Son contadas las normas que hacen alusión a algún convenio con un Municipio como los Decretos N° 3433/11 o 2124/11

Si es posible identificar desde el poder ejecutivo provincial una mayor actividad respecto a normativas dirigidas a la seguridad en el período 2011-2012. Si bien, se reconoce la existencia de normas previas a este período, como la Ley N° 9767/07 de Adhesión al sistema de emergencia; y el Decreto 5361/10, en el cual se llama a licitación pública para contratar un sistema integral de seguridad publica conocida como emergencia 911. Es a partir del 2011 donde comienzan a surgir las normativas relacionadas a la operacionalización del sistema *911, como el Decreto provincial N° 2707/12 de compra de vehículos con destino a la implementación del mismo. Y el Decreto provincial N° 3093/12 de disposición de horas cátedra para el curso de formación del curso de agentes femeninos orientado al sistema *911.

1.3 Resolución N°26/12 de la Policía de Entre Ríos. Creación del Sistema *911[31]

La presente norma define la creación del sistema de video vigilancia y monitoreo para el territorio de la Provincia de Entre Ríos y es sancionada el 4 de octubre de 2012.

Retomando las variables analíticas de Sabatier y Mazmanian,(2007) en lo que respecta a la a tratabilidad de los problemas, la presente Resolución: 1) da cuenta de la adquisición de tecnología acorde para la consecución de sus objetivos de seguridad ciudadana; 2) reconoce la complejidad y diversidad de las problemáticas relacionadas al aumento de la violencia y la delincuencia; 3) el comportamiento prohibido, se reduce sólo a aquellos comportamientos delictivos y contravencionales definidos a través de normas preestablecidas por el Poder Judicial y, por ende, fácilmente identificables; 4) el grupo objetivo es la ciudadanía en su conjunto, pero sólo serán objeto de sanción aquellos que hayan delinquido y, quienes estén en situación sospechosa, serán objeto de control y vigilancia intensiva.

Otra de las variables utilizadas por estos autores es la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación. Al respecto se observa que, 1) existen los objetivos son claros y coherentes; 2) existe una teoría causal adecuada, que en este caso es la teoría del orden[32]; 3) la resolución da cuenta de la existencia de recursos financieros, 4) existe una integración jerárquica del sistema *911 a la orgánica policial, al incorporarlo como División; 5) el reclutamiento de los directivos y personal se encuentra normado por el Reglamento General de Policía.

En lo que respecta a la Reglamentación del sistema *911, según declaraciones de uno de los funcionarios policiales entrevistado, el mismo se encuentra en instancias de confección, por lo tanto aún existe un alto nivel de discrecionalidad a cargo de los operadores del sistema y sus funcionarios.

[31] La resolución completa se encuentra en el anexo I. Pág. 22.
[32] Dicha teoría fue desarrollada oportunamente en el Capítulo II

1.4. Normativas relacionadas a la Prevención Vial.

El Poder Ejecutivo promulgó en el 2011, la Ley 10.025[33] de adhesión a la ley Nacional de Seguridad Vial. Dicho marco legal, normativiza las actividades de la dirección. Por ella, la provincia se suma a las disposiciones de la Ley Nacional de Seguridad Vial Nº 24.449, las modificaciones dispuestas en el Artículo 17º de la Ley Nacional de Lucha contra el Alcohol Nº 24.788; Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial Nº 25.456; Ley Nacional de Tránsito Nº 25.857; Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial Nº 25.965 y la Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial Nº 26.363. Esto permite un trabajo coordinado con la Agencia Nacional de Seguridad Vial para el logro de estrategias de prevención de accidentes de tránsito. A su vez, la normativa regula y establece la creación del Consejo Provincial de Seguridad Vial, el cual funciona dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno y establece, a su vez, la figura de un representante ante el Consejo Federal de Seguridad Vial.

Retomando las categorías analíticas propuestas por Sabatier y Mazmanian (2007) de las variables normativas respecto a la tratabilidad de los problemas, es posible reconocer que:

- Se contempla la tecnología necesaria para el desarrollo de estrategias preventivas.
- Se reconoce la problemática del alcoholismo y la drogadicción como desencadenantes de accidentes de tránsito, como así también aquellos relacionados a la falta de educación vial.
- Es posible definir la población objetivo a ser atendida mediante las estrategias preventivas en cada operativo o charla.
- Se busca modificar los comportamientos irresponsables de los conductores que ponen en riesgo la vida humana.

En lo que respecta a la capacidad de las normas para estructurar el proceso de implementación, es posible reconocer que:

[33] Ley N° 10.025 de adhesión a la Ley Nacional de seguridad vial en http://www.jusentrerios.gov.ar/123zx/publico/legis/m1/sm1/Ley%2010025.htm

- Los objetivos sobre seguridad vial son claros.
- La teoría causal que sustenta las normas, es una teoría del orden.
- Existen normas de adhesión que regulan la integración entre las instituciones nacionales, provinciales y municipales. A su vez, se contempla a la dirección dentro de la orgánica de la Fuerza policial. Y por último, se prevé la integración de la dirección en el Consejo de seguridad vial provincial y Federal.
- En lo que respecta al reclutamiento de directivos y personal y reglas de decisión, se encuentran previstas en el Reglamento General de Policía.
- El acceso de actores externos se encuentra garantizada a través de los Consejos de Seguridad Vial Provincial y Federal.

1.5. Decreto 6577/08 del Poder Ejecutivo. Creación de la Dirección de Prevención de Delitos Rurales[34]

La norma de creación estructura de manera clara:

- Los objetivos y funciones de la dirección: tiene injerencia en la prevención y contención de actos que violen las disposiciones legales en torno a las actividades agrícolas- granaderas e industriales.
- el grupo objetivo y la diversidad de comportamientos: incluye las estrategias de prevención contra el abigeato, la desforestación clandestina, el control de agroquímicos, de animales en la vía pública, y todo delito o contravención que se produzca en el ámbito rural. da cuenta de la integración jerárquica de la dirección dentro del organigrama de la Institución policial.

En lo que respecta a los actores, la norma en cuestión no prevé acceso formal de actores externos y en lo que respecta a las reglas de decisión, financiamiento

[34] Decreto N° 6577/08 del Poder Ejecutivo de la provincia de Entre Ríos. Creación de la Dirección de Prevención de Delitos Rurales http://observatoriodelglifosato.wordpress.com/entre-rios-65772008-direccion-de-prevencion-de-delitos-rurales-creacion-funciones/

y reclutamiento de funcionarios se encuentra normado por el Reglamento General de Policía.

2. Estrategias de prevención implementadas por la Policía de Entre Ríos

Subirats (2008) define la implementación "como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de una política pública" (Subirats, 2008:183). Así, el autor le otorga relevancia al conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos y privados que forman parte del acuerdo de carácter político administrativo, enmarcado por normas que regulan las reglas institucionales específicas.

En este sentido, la visión de este autor permite reconocer la relevancia de la norma como eje que estructura la instancia de implementación y la legítima, pero no clausura en el análisis.

De esta forma, cuanto menos reglamentada se encuentre la política, más diversificada será la implementación, por el contrario, cuando existe una programación política-administrativa detallada a través de normativas menos posibilidad discrecional tienen los funcionarios encargados de la implementación y por lo tanto la misma se vuelve más homogénea.

Se establece por lo tanto un nexo entre las normas y los actos de implementación, en el cual se construye de manera particular el plan de acción para la política pública.

En lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Policía de Entre Ríos en relación a la política de prevención de seguridad ciudadana, éstas son variadas y la intensidad con que son aplicadas en el territorio depende en muchos casos de los contextos particulares y el detalle normativo que las contenga.

En términos generales las acciones preventivas pueden concentrarse en tres grupos:

A. Funciones tradicionales de policía a cargo de las comisarias:

- Patrullaje
- Efectivos dispuestos en las esquinas
- Charlas con la comunidad

B. Acciones preventivas reguladas por normativas específicas e instituidas orgánicamente.

- A través de la Dirección de Prevención vial
- A través de la Dirección de Prevención de delitos rurales
- A través de la División Sistema *911

C. Acciones preventivas con participación ciudadana.

- A través del programa Vecino Alerta
- A través de los Foros y Consejos de Seguridad

2.2. Funciones tradicionales de policía a cargo de las comisarias

Se parte de la definición de plan de acción propuesta por Subirats, como "conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas" (Subirats, 2008: 192) las cuales en la mayoría de los casos se encuentran explicitada formalmente, y contribuyen de esta forma al cumplimiento efectivo de los objetivos propuestos en el programa político administrativo.

En este sentido, el autor define los actos de implementación como un conjunto de productos finales del proceso político –administrativo que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a personas que forman parte de los grupos objetivos previstos" (Subirats, 2008:199)

En lo que respecta a los productos que genera la fuerza de seguridad, los mismos se encuentran contenidos normativamente en el Reglamento General de Policía. Dichas

acciones se ejecutan en pos del cumplimiento del objetivo estatuario amplio; mantener el orden y garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos.

La generalidad que caracteriza a la norma implica, como dice Subirats (2008) que existe un mayor grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, las cuales se encuentran a su vez condicionadas por factores políticos, sociales, económicos e institucionales que reflejan la realidad local en donde son aplicadas.

Los actos de implementación se ejecutan en su mayoría, sin una guía clara que les permitan a los responsables de operacionalizar los objetivos en actos, de ordenar y distribuir los recursos para maximizar los resultados. Los planes de acción que se identifican para éstas prácticas se limitan a las órdenes de servicio que se utilizan para operativos concretos, en los cuales se fijan los objetivos del operativo, la logística, la temporalidad, territorialidad y grupo objetivo de la acción.

Ante la falta de planificación para el común de los actos, es imposible identificar acciones no realizadas o deficitarias porque no hay posibilidad de contraponer el perfil de la implementación real con la requerida por un plan de acción y/o por un programa político administrativo concreto. La decisión operativa recae en el oficial a cargo de la comisaría.

A su vez, la situación interna de cada comisaría y su entorno inmediato, se construye de manera particular para cada caso, por lo tanto, al generalizar se pierden detalles que afectan a la implementación a nivel local.

Existen diferencias sustanciales entre comisarias asentadas en los microcentros y las ubicadas en las periferias urbanas, como así también entre zonas rurales y urbanas y entre una localidad y otra, producto de factores externos, internos y relacionales.

Dada la complejidad y cantidad de los escenarios particulares, es necesario generalizar, a costa de perder exactitud, para tener una visión global de la realidad del servicio a nivel provincial.

Entre los factores externos que influyen y se conjugan de manera particular para cada realidad local se encuentran:

- El tamaño de la jurisdicción a cubrir.
- El índice poblacional.
- Las actividades económicas que en dicho ámbito se desarrollan,
- El nivel educacional de la población.
- La cantidad / tipo de delitos que clasifica la zona; se denominan calientes, aquellas zonas con mayor índice delictivo y utilización de arma de fuego o blanca.
- Incremento de la droga y el alcohol en los jóvenes.
- Aumento de los índices delictivos de menores de edad.
- Imagen negativa de la sociedad hacia la policía.
- Aumento de la seguridad privada.
- La forma en que los medios de comunicación informan sobre el accionar policial tiende a ser negativa.
- La sensación de inseguridad superior a la inseguridad objetivamente relevada.[35]

La calidad del servicio que cada comisaría brinda, depende a su vez de cómo se conjugan particularmente los factores relevados como debilidades institucionales:

❖ <u>Bajo presupuesto de la institución policial:</u>

- Se dificulta planificar algo que esté por fuera de las partidas que les corresponde a cada unidad.
- Personal desmotivado por los bajos sueldos percibidos.
- Mal estado de algunas dependencias policiales y de los móviles.
- Falta de partidas para combustible, lo que reciente las rondas de patrullaje.
- Falta de capacitaciones específicas, como puede ser en delitos informáticos.
- Falta de personal en las comisarías y por ende en las calles.
- Falta de equipos de comunicación e informáticos actuales.
- Falta de uniformes. La vestimenta obligatoria debe ser comprada con los ingresos particulares de cada funcionario, al igual que el arma reglamentaria.

[35]Si bien el tema de la seguridad objetiva y subjetiva en la provincia de Entre Ríos excede los objetivos del presente análisis, se recomienda al lector ver el anexo II, Pág. 28 a 51, en el cual se realiza una aproximación sobre esta problemática para el período 2009-2012.

❖ Falta de planificación desde una perspectiva estratégica:

- Falta de una base de datos a la que los policías puedan tener acceso fácilmente para tener un conocimiento amplio de antecedentes, informes y pedidos de detenciones.
- Limitaciones a la discrecionalidad para la toma de decisiones, al estar regida fuertemente por una estructura normativa- burocrática.
- Sobrecarga al funcionario que está en las comisarías con trabajo administrativo requerido por la justicia o la ciudadanía, afectando su labor en seguridad.
- Mala distribución de los medios y los hombres en dependencias. Existe una profunda diferencia entre la policía de Paraná y la del resto de la provincia.

❖ Bajo nivel de inscripción en la Escuela de Oficiales y por lo tanto baja la cantidad de funcionarios futuros, comprometiendo el correcto funcionamiento de la institución.

❖ Falta de oportunidades para ascender en las jerarquías.

La relación que se construye entre los actores intervinientes durante el proceso de implementación también, pueden desagregarse a nivel local y jurisdiccional. Por lo tanto la variedad de relaciones y juegos de poder entre los actores públicos tanto provinciales como municipales y los actores privados complejiza, aún más, esta etapa de la política pública.

En este sentido, se ha podido detectar:

- La relación entre los municipios y la policía local comienza a profundizarse recién a mediados del año 2012. Previamente a esa fecha, los funcionarios policiales consideran que existió una clara falta de un acompañamiento político, tanto a nivel provincial como local, para contribuir y reforzar las acciones preventivas tradicionales.
- Falta de una directiva clara desde la Jefatura de Policía en materia de prevención, los funcionarios a cargo de las comisarias sienten que se hace lo que se puede con los recursos disponibles, los cuales muchas veces no son suficientes.
- Poca participación ciudadana en los temas relacionados a la seguridad de su localidad.
- Problemas en los canales de comunicación vertical al interior de la institución y abuso de poder por parte de los funcionarios de alto rango por lo cual, existe

inestabilidad de un funcionario en su destino. Existe una lógica del castigo usando los traslados como medio para lograrlo.

2.2.1. Valoración del servicio de prevención por parte de los policías

A los fines de relevar la valoración de los funcionarios respecto a las acciones realizadas, se trabaja con las encuestas a los oficiales principales y comisarios principales.

- Patrullajes diarios:

Los datos relevados muestran que éstos son considerados por los funcionarios como la principal acción llevada adelante por la fuerza policial en materia de prevención. El 62% de los encuestados considera que el servicio es bueno, un 24% lo considera regular, y sólo un 14% lo define como muy bueno.

Se pueden relacionar estos resultados con lo que se definió como debilidad institucional, donde uno de los factores está relacionado con la falta de partidas para combustible y de móviles en condiciones. La falencia presupuestaria resiente las rondas de patrullaje. Este es uno de los puntos que hacen que no se pueda lograr un servicio eficiente.

- Efectivos dispuestos en esquinas:

Esta acción es considerada también como una de las más tradicionales y relevantes para la prevención en el territorio. El 49% de funcionarios consideraron que la medida es buena, pero lo relevante aquí es que un 18% consideraron que es regular y otro 18% la calificó como mala. Entra amabas valoraciones se suma un 36% de connotación negativa en torno a esta práctica.

Se puede aducir este porcentaje a la falta de personal efectivo con el que disponen las comisarias. En la instancia análisis de las debilidades se remarcó la baja cantidad de funcionarios actuales y la baja en la inscripción en la Escuela de Oficiales y en la de

Suboficiales. Esta debilidad institucional genera de manera directa el resentimiento del servicio en la calle.

- Línea directa con el Comando Radioeléctrico:

Esta medida es considerada buena por un 43% de los funcionarios policiales. Es también, una de las medidas más utilizadas para prevenir delitos. Un 23% considera que el servicio es regular, y otro tanto lo opuesto. Como este es uno de los servicios que pueden definirse como clásicos, lleva mucho tiempo de implementación en el territorio, lo que implica una organización de las prácticas y funciones en el comando.

El porcentaje que le adjudica un valor regular al servicio está relacionado con los mismos condicionantes que fueron relevados como debilidades institucionales y amenazas.

Cabe aclarar para este servicio, que el mismo queda en desuso en la ciudad de Paraná a partir de la inauguración del sistema *911.

Otro conjunto de medidas, pueden ser agrupadas por poseer la característica de estar menos desarrolladas. Su implementación depende de los contextos locales y de gestión policial. Al respecto, pueden enunciarse:

- Visitas periódicas a ciudadanos.
- Visitas a comercios de la zona.
- Reuniones mantenidas con la comunidad.
- Reuniones con escuelas.
- Presencia policial en puestos/casillas en las plazas.
- Charlas sobre prevención en tv.

Es de particular interés este grupo de medidas que se acercan por su tenor a un enfoque de prevención con participación ciudadana. Pero, si bien la valoración policial de las reuniones mantenidas con la comunidad, en especial con los representantes de las vecinales es en su mayoría positiva, hay que resaltar que son prácticas que no se encuentran asentadas, ni están formalmente definidas como una de las estrategias que deben tenerse en cuenta en materia de prevención. Responde más al voluntarismo y

compromiso de los funcionarios a cargo de las comisarias o departamentales, que a una directiva política clara de los funcionarios gubernamentales[36].

Otro factor a tener en cuenta tiene que ver con el resultado de las reuniones, las cuales funcionan más como espacio para recibir demandas por seguridad que para pactar estrategias en conjunto.

2.3. Acciones preventivas reguladas por normativas específicas e instituidas orgánicamente.

- Prevención vial

Las estrategias de prevención vial, son llevadas adelante por la Dirección de Prevención y Seguridad Vial de la Policía de Entre Ríos. Las más comunes son los operativos en las rutas, ya sea a través de foto-radares, en controles camineros o en los de alcoholemia y educación vial.

La dirección se encuentra apostada a su vez en cada Departamento, trabajando en el territorio, estableciendo estrategias y operativos de control en función de las demandas de cada zona.

A través esta Dirección se establecen los convenios con el área de Vialidad de los municipios entrerrianos para diseñar estrategias de prevención en conjunto, como así también, se establecen convenios de cooperación con Gendarmería para el control de los puestos camineros.

La política de prevención vial se encuentra coordinada entre el gobierno nacional, provincial y municipal y está institucionalizada y normativizada, facilitando de esta forma la concreción de los objetivos (Sabatier y Mazmanian, 2007).

[36] Ver resultados de la encuesta policial, Anexo I, pregunta N°6. Pág.13-14.

Se puede visualizar entonces, la presencia de una red intergubernamental, mediante la cual se planifican e implementan las estrategias de prevención vial. Pero cabe remarcar que no se ha detectado participación ciudadana en ninguna de las etapas del ciclo de la política pública. Dichas estrategias pueden pensarse a su vez, desde una perspectiva clásica de la seguridad estructurada en torno al control, la vigilancia y la sanción punitiva ante infracciones de tránsito.

- Prevención de delitos rurales.

La Dirección de Prevención de Delitos Rurales tiene como objetivo prevenir el abigeato, la deforestación clandestina, el uso irrestricto de agroquímicos y otros delitos acontecidos en el ámbito rural. Tiene también función de policía ambiental, cuida de la flora y fauna autóctona, controla la caza y comercialización de animales vivos o productos generados a partir de la fauna silvestre.

Los procedimientos que se realizan comúnmente son a través de patrullaje en móvil, a caballo y peatonales dentro de los campos, siendo este último una de las más efectiva. También se desarrollan operativos vehiculares con identificación de personas y carga. Se cuenta con un sistema de inteligencia que permite obtener información sobre comercialización clandestina de carne. A tal efecto, se realizan operativos en carnicerías con el Médico Veterinario de la Fuerza quien conoce de carne de frigorífico y de faena clandestina, por las condiciones organolépticas de la carne.

El carácter institucional de las medidas preventivas desarrolladas por la policía en torno a los delitos rurales, da cuenta de un claro lineamiento político para controlar dicho fenómeno, organiza las actividades, capacitaciones del personal y operativos en pos de objetivos claros en el territorio provincial.

Nuevamente se trata de una política estatista, sin participación ciudadana, dentro de la misma lógica clásica de seguridad expuesta ya con anterioridad.

- El sistema *911

El sistema *911 fue inaugurado el 4 de octubre del año 2012 por las autoridades gubernamentales y policiales de la provincia. Es un sistema integral de video vigilancia y que articula policía –bomberos – emergencias médicas.

Se implementa en Paraná como prueba piloto, con la instalación de 75 (setenta y cinco) cámaras de seguridad colocadas de manera estratégica en puntos neurálgicos de la ciudad[37]. Una segunda etapa se dará en Concordia y posteriormente se extenderá en todo el territorio provincial.

El análisis de la política puede hacerse a través de un enfoque *Top Down* al ser ésta gestada desde el Estado Provincial, como producto del convenio de adhesión Ley N° 9767/07, a la ley Nacional N°25367/00 que establece la implementación de área de emergencia coordinada. Cabe aclarar que este tipo de políticas de prevención ciudadana se están desarrollando en el país y en el mundo, como una de las formas más modernas de avanzar sobre la problemática de la inseguridad.

En lo que respecta al tipo de prevención, se enmarca en una prevención primaria, es decir dirigida a la población en general y desde una perspectiva situacional, por su accionar relacionado al control y a la vigilancia.

A su vez, el sistema *911 permite el análisis de aquellos delitos consumados, para lograr la identificación de los delincuentes y posterior captura.

Se prevé para el año 2013 la interrelación con las otras agencias, bomberos y hospitales, para potenciar la resolución de conflictos o emergencias, al trabajar de manera coordinada y mancomunando esfuerzos. A esto se le suma la Unidad de

[37] Como un panóptico moderno, la prevención aparece ante la activación de dispositivos internos de los individuos que se censuran a sí mismos en su accionar, por temor a ser vistos. El autocontrol reaparece como uno de los engranajes claves para pensar la prevención. La vigilancia potencia el reencause de los mecanismos de poder que permiten el control social. El poder se vuelve visible e inverificable (Foucault, 1976:205). Visible, al saber que las cámaras están las 24 hs vigilando e inverificable, porque el individuo jamás sabrá cuando se lo controla ni quién será el que lo verá. "El que está sometido al campo de visibilidad, y que lo sabe, reproduce por su cuenta las coacciones del poder; las hace jugar espontáneamente sobre sí mismo; inscribe en sí mismo la relación de poder en la cual juega su propio sometimiento"(Foucault, 1976: 206).

Comando Móvil que será utilizada ante grandes concentraciones de personas. Esta forma de trabajo prevé maximizar la eficiencia del servicio.

El presente programa, si bien puede ser considerado por el uso de la tecnología, como un sistema moderno, aún continúa dentro de una lógica tradicional de pensar la seguridad. El rol del Estado es central en esta política, su diseño es producto de la producción conjunta entre el Ejecutivo y la agencia policial, mientras que la implementación recae en la fuerza de seguridad en su totalidad, quien a través de su centro de monitoreo, es la encargada de coordinar con las agencias de salud y de bomberos para atender las situaciones que lo ameriten. En tanto al control del sistema, está a cargo de la institución policial, a través de los análisis estadísticos, mapeos y de caso.

El Poder Legislativo es el encargado de generar una regulación para resguardar la información que surja de las imágenes que el sistema capte, preservando de esta manera los derechos y garantías de los ciudadanos. Por lo cual, sólo es posible hacer uso de las imágenes a través de la autorización de un juez ante casos judicializables.

Dentro del conjunto de los actores intervinientes en la política, no se contempla a la ciudadanía como coproductor de la misma, sólo es objeto de la medida, es decir, que es pensada como beneficiaria de la política de seguridad. Ésta sigue siendo un servicio público que el Estado le brinda a su comunidad.

En lo que respecta a los mecanismos que se activan para brindar más seguridad, el sistema de video vigilancia sigue cuadrándose dentro de los principios de control que caracterizan al modelo tradicional. Por lo cual, sería un error considerar que esta política es pensada desde una nueva concepción de seguridad ciudadana por el hecho de incorporar una herramienta tecnológica y capacitar al personal para su manejo.

El sistema *911, podría encuadrarse dentro de un nuevo paradigma de seguridad si fuera considerado como una de las herramientas a utilizar en el marco de programas o proyectos que trabajen cuestiones relacionadas a la reinserción social de los convictos, o a la contención de las víctimas, plan de urbanización etc. En este sentido, continúa el desafío del gobierno provincial, los gobiernos locales y de la comunidad para construir una política de seguridad integral y participativa.

2.4. Acciones preventivas con participación ciudadana en la provincia de Entre Ríos.

- El programa vecino alerta:

Es una de las estrategias más difundidas en el territorio provincial y su característica central se basa en la denuncia ciudadana. Los vecinos tienen la posibilidad de avisar telefónicamente de manera anónima hechos delictivos o movimientos sospechosos en sus barrios sin necesidad de exponerse abiertamente a declarar.

Este programa puede englobarse como de un tipo de estrategia de prevención ciudadana definida como situacional, es decir que actúa en ámbitos de violencia latente, a través de la vigilancia como práctica central. Este tipo de herramienta opera en su carácter preventivo, al evitar a través de las denuncias posibles hechos delictivos, anticipándose al agresor, disuadiéndolo de su accionar ante la presencia policial que acude ante el llamado del vecino.

La valoración que los efectivos policiales han hecho respecto al programa arroja valores muy positivos: un 31% la considera como una herramienta preventiva muy buena; un 36% la considera buena; un 25% considera regular y solo un 4% la considera una mala medida. Estos valores aducen a cómo han sido las experiencias con los actores locales en donde se ha implementado el programa, la valoración positiva tiende a menguar ante el abandono del programa por parte de los vecinos.

Este programa no es diseñado por funcionarios entrerrianos, fue gestado por la Asociación de Sheriffs de Estados Unidos, y en 1972 forma el programa *Neighborhood Watch* ("Alerta del Vecindario" o "Vecinos en Alerta") producto de una coyuntura particular de delitos en Nueva York. A partir de allí, el programa fue retomado por otros países de Latinoamérica como México, Chile y Argentina, teniendo aquí gran aceptación.

No se ha podido corroborar la existencia de documentación que lo encuadre dentro de una política de prevención institucionalizada en la fuerza de seguridad entrerriana. Representa una práctica extendida y conocida en las comisarías, pero al momento de ponerla en acto en un determinado territorio no cuenta con una

planificación estrategia definida formalmente, que le permita definir y evaluar objetivos y metas concretas.

La premisa fundamental es que los vecinos pueden reportar a la policía, desde el anonimato, todo movimiento sospechoso que vean en su barrio.

El vecino puede haber sido víctima o testigo de algún hecho delictivo en su hogar o en la vía pública. Ante esta situación, llama a los teléfonos que le fueron brindados por la policía y dando a conocer un código propio que le brindó la institución: "soy el vecino alerta N°X y del barrio X y quiero reportar X hecho o delito". Esto le permite a la fuerza de seguridad canalizar la denuncia, enviando efectivos al lugar, sin necesidad de verificar la llamada para actuar.

Este punto es relevante por dos motivos: primero, porque evita que se genere un gasto excesivo de recursos, tanto humanos como materiales, al atender denuncias falsas que pueden ser generadas por bromistas o por los delincuentes que buscan liberar alguna zona; y segundo, le garantiza el anonimato al ciudadano, resguardando su identidad, lo que le permite denunciar sin temor a las represalias de los delincuentes o agresores, ya que las llamadas son válidas también para que los vecinos puedan denunciar casos de violencia intrafamiliar.

Al no contar el programa con ninguna estructura formal que le permita definir objetivos y metas, la evaluación se reduce a la cantidad de denuncias y hechos delictivos relevados por la departamental, como únicos indicadores que permiten medir el impacto de la política. Es decir, al carecer de una planificación que le posibilite monitorear las actividades, no existe la oportunidad para corregir errores en las prácticas. El éxito o fracaso del programa no puede entonces, medirse por fuera de los índices delictivos y dicha información, tiene la característica de no ser socializada con la comunidad.

- Acciones llevadas adelante desde los consejos y foros de seguridad.

Tanto el Foro como los distintos consejos de seguridad, son figuras nuevas en lo que respecta a actores intervinientes en la política de prevención ciudadana provincial. En su mayoría aún se encuentran en una instancia de reconocimiento y formación de

consenso interno, por lo tanto, las actividades o productos que estos organismos han generado hasta la fecha han sido muy pocos.

Es posible enunciar algunas acciones llevadas adelante por el Consejo de Seguridad de Villa Elisa, en el cual se trabaja en generar un sistema de vigilancia mediante cámaras de seguridad para la ciudad.

A tal fin, el Municipio, uno de los actores integrantes del Consejo, es quien entrega a la policía local el equipamiento para el sistema de monitoreo.

También desde el Consejo se está trabajando con comercios para relevar a aquellos que cuenten con cámaras de seguridad en sus locales y coordinar la incorporación de esas imágenes a un sistema de monitoreo integral.

Asimismo, se pretende trabajar sobre seguridad vial, al articular las acciones educativas con escuelas y otras instituciones, con el fin concientizar a la población y contribuir al ordenamiento vehículos en la ciudad.

En términos generales, actividades similares se producen en el resto de los consejos de Seguridad, como en el Consejo de Seguridad de Concordia, donde se han efectuado reuniones para coordinar la adquisición de cámaras de seguridad y charlar sobre las necesidades locales.

Pero aun así, el carácter incipiente de estos órganos colegiados impide hacer un análisis exhaustivo de la instancia de implementación.

La creación de los consejos y foros de seguridad ciudadana, muestran la existencia de redes para el desarrollo de políticas de prevención de seguridad ciudadana en la Provincia. Dichas redes sirven para empoderar a la ciudadanía, comprometiéndola con la realidad local, al mismo tiempo que deja de ser exclusividad de la Policía la generación de seguridad. La generación de estrategias tendientes a la seguridad ciudadana deja de ser obligación de una sola institución pública y pasa a la responsabilidad de un cuerpo colegiado y democrático.

Siguiendo a Jordana (1995), el ámbito de referencia de las redes de políticas aquí expuestas se encuentran en un nivel de políticas públicas que atiende temas concretos,

como lo es la seguridad. El nivel de interrelación entre los actores se circunscribe al ámbito local, no muestra patrones de relación intergubernamental con agencias del orden provincial o nacional.

En esta demarcación de la territorialidad es posible visualizar, como dice la autora, al Estado ya no como un actor unificado sino que se encuentra encarnado en una multiplicidad de actores con dinámica propia, como los municipios y sus diferentes áreas, la Policía, el Consejo de Menor, Prefectura, entre otros enunciados en las redes presentadas.

Sin embargo, el carácter incipiente de este tipo de redes de política, dificulta el análisis de las relaciones entre los actores y por ende, de la existencia de consensos y/o conflictos que dominen la escena. Tampoco se ha detectado una cantidad considerable de productos concretos que hayan surgido de los Consejos o del Foro que permita profundizar el análisis. Dichas actividades no pueden valorarse más allá de la coyuntura inicial, por lo cual se desconoce aún la capacidad de estas redes para perpetuar las prácticas en el tiempo y volverlas estables.

3. Corolario final

En el cuadro N°4 se caracterizan las acciones preventivas que son aplicadas en el territorio entrerriano. El grupo N° 1 y 2 representan las intervenciones que se realizan en materia de prevención ciudadana únicamente desde la fuerza policial. Mientras que en el grupo N° 3 se reflejan aquellas acciones generadas desde un cuerpo colegiado y con participación ciudadana.

En lo que respecta a los grupos 1 y 2 en términos generales, las acciones se basan mayoritariamente en intervenciones primarias, es decir, dirigidas a la población en su conjunto y responden a medidas que buscan la disuasión y el castigo de los delincuentes a través de mecanismos de control y vigilancia.

Este cuerpo de medidas no es compatible con la participación ciudadana, ya que responden a la estricta lógica de mando existente en la institución policial. El número de

patrullajes, los efectivos dispuestos en la vía pública, los operativos de prevención vial, etc., son definidos únicamente por los funcionarios de mando jerarquizados, en función de las exigencias situacionales y los recursos disponibles.

Por lo tanto, este grupo de medidas se encuadran dentro del paradigma tradicional de seguridad pública, basado en el control, la vigilancia y las practicas punitivas en pos de restituir el orden.

En tanto que las intervenciones concentradas en el grupo N° 3, responden a una lógica abierta y participativa en la generación de políticas de prevención ciudadana. Puntualmente, el programa Vecino Alerta se considera un híbrido entre los dos paradigmas de seguridad, visto que aún mantiene las premisas de control y vigilancia, pero incorpora a la sociedad civil como artífice fundamental para que la implementación del mismo sea efectiva.

El análisis de los productos que se generan desde los consejos y foros de seguridad de la provincia, permite reconocer la existencia de intervenciones comunitarias, donde se conjugan las estrategias de prevención social y la situacional, como son por ejemplo, las acciones educativas sobre prevención vial y las cámaras de vigilancia.

De esta forma, es posible agrupar a este tipo de medidas dentro del nuevo modelo de prevención ciudadana, al considerar otro tipo de prácticas preventivas con participación de la comunidad local.

Pero las prácticas detalladas en los grupos 1 y 2 representan las acciones tradicionales de la policía y son las más extendidas en el territorio, mientras que las referidas al grupo 3 tienen un desarrollo incipiente en la provincia. Por lo tanto, si bien se reconoce un proceso de democratización en las prácticas preventivas, aún la Institución policial entrerriana se encuentra caracterizada por las prácticas tradicionales en lo que respecta a prevención ciudadana.

En el cuadro N°5 se grafica el análisis desarrollado en el presente trabajo. Desde un enfoque *Top Down* es posible visualizar aquellas prácticas que no se encuentran estructuradas en torno a una norma detallada en lo que respecta a los objetivos (grupo1)

y permiten una amplia discrecionalidad para aquellos funcionarios que tienen a su cargo las decisiones operativas en el territorio. A su vez, estas medidas se encuentran interferidas por un alto grado de factores institucionales. La característica discrecional crea, al mismo tiempo, una dificultad para generar y/o mantener el consenso hacia el interior de la cadena de mando respecto a las decisiones tomadas.

Mientras que aquellas funciones que se encuentran más organizas a través de la norma (grupo 2), se ejecutan de manera más homogénea en todo el territorio. Por lo tanto, al no existir gran margen de maniobra decisional es más fácil crear consenso respecto a las decisiones políticas y operativas.

En cambio, desde un enfoque en red, las acciones producidas desde los consejos y foro son heterogéneas, al estar condicionadas por la realidad local y el juego de poder entre los actores de cada red.

Respecto a la opinión ciudadana y en concordancia con el análisis de las prácticas tradicionales de prevención, las mismas son percibidas como regulares, a excepción de sistema *911, que lleva muy poco tiempo de implementación y por las expectativas que genera, el apoyo a la medida es sostenida.

La percepción positiva de la ciudadanía respecto a los Consejos y Foro de Seguridad se encuentra relacionada con a la participación activa de la sociedad en dichas redes y lo cual genera cierta legitimidad de las prácticas.

Cuadro N°4: clasificación de las acciones preventivas implementadas

	Formas de intervención	Tipos de prevención							Técnicas		
		Control y vigilancia	Situacional	Social	Comunitaria	Primaria	secundaria	terciaria	Punitiva	Correctiva	Mecánica
grupo N° 1	Patrullajes diarios	X	X			X			X	X	
	Efectivos dispuestos en esquinas	X	X						X	X	
	Reuniones con la comunidad					X					X
grupo N°2	operativos de Prevención vial	X	X						X		
	Prevención de delitos rurales	X	X			X			X		
	Video vigilancia a través del Sistema* 911	X	X			X			X		X
grupo N°3	control ciudadano Programa vecino alerta		X			X			X		
	C. de S. de Concordia reuniones: tema cámaras de seguridad		X			X					X
	C de S. Villa Elisa. Reuniones tema cámaras de seguridad educación vial,		X	X	X	X	X	X		X	X
	Cámaras de seguridad municipales	x	X			X			X		X

Cuadro: Producción propia. Las conceptualizaciones teóricas sobre prevención en Lünecke(2004)

Cuadro N°5: Resumen del análisis la política de prevención ciudadana de la provincia de Entre Ríos. 2009-2012.

Enfoque de análisis	Capacidad de la norma para estructurar la implementación	Formas de intervención	Factores de influyen en la implementación		Actores intervinientes						Nivel de consenso	Opinión pública
			Entorno	Institucional	Policía local	Municipio	Otras F. de seguridad	Otras Agencias del Estado	Org. Soc. Civil	Ciudadanos		
Top Down	moderada: acciones heterogéneas	Patrullajes diarios	medio	Alto	si						medio	Regular
		Efectivos dispuestos en esquinas	medio	Alto	si						medio	
		Reuniones con la comunidad	medio	Alto	si					si	medio	
	alta: acciones homogéneas	operativos de Prevención vial	alto	Medio	si			si			alto	
		Prevención de delitos rurales	medio	Medio	si						alto	
		video vigilancia a través del Sistema* 911	alto	Bajo	si						alto	Buena
Red de políticas públicas	baja: acciones heterogéneas	control ciudadano Programa vecino alerta	alto	Medio	si					si	alto	Buena
		C. de S. de Concordia reuniones: tema cámaras de seguridad	alto	Bajo	si	Si	si	si	si		medio	
		C de S. Villa Elisa. Reuniones tema cámaras de seguridad educación vial,	alto	Bajo	si	Si		si	si	si	alto	
	alta: acciones homogéneas	Cámaras de seguridad municipales	alto	Bajo	si	Si					alto	

Fuente: producción propia

Conclusiones

La política de prevención ciudadana desde el nuevo enfoque de prevención, se presenta como un camino para enfrentar los diversos problemas relacionados a la seguridad ciudadana. El análisis de caso que aquí se ha presentado permite concluir que existe una orientación de la política hacia este camino, pero que aún se exterioriza de manera desarticulada y sesgada por el tradicional enfoque de seguridad pública.

Bajo esta óptica, en el capítulo II es posible concluir que la participación de los diversos actores se ha modificado en lo que respecta a los períodos 2009-2010 y 2011-2012. Es en este último ciclo donde existe mayor compromiso político del gobierno y de la ciudadanía.

Esto se refleja en la participación y acompañamiento del gobierno provincial a través del Ministerio de Gobierno respecto a al sistema *911, en la actitud pro activa de una gran cantidad de Municipios respecto a la seguridad, a través de la colocación de cámaras de vigilancia públicas y en la aparición de los Consejos y Foro de Seguridad que surgen en algunas localidades.

Es posible entonces, dar cuenta de un cambio respecto al gobierno político de la seguridad en los últimos dos años de gestión del gobernador Urribarri. En el presente documento se han tratado acciones concretas que dan cuenta sobre la responsabilidad política asumida sobre la seguridad de la población, como la adhesión a la Ley Nacional de sistema de emergencia, la asignación de recursos suficientes para comenzar la prueba piloto del sistema *911 en la ciudad de Paraná; la creación de convenios con la Universidad Autónoma de Entre Ríos para la capacitación y perfeccionamiento profesional de los funcionarios policiales; la adhesión a la Ley Nacional de seguridad vial y la conducción política del Consejo de Seguridad Vial de la provincia y la creación del protocolo contra la trata de personas, etc.

Pero si bien se reconoce el acompañamiento político provincial sobre las cuestiones relacionadas a la seguridad, también es necesario aclarar que no se han establecido convenios entre el Estado provincial y el Ministerio de Seguridad de la

Nación, para implementar un plan integral de seguridad, en los cuales podrían incluirse los proyecto ARG/11/019 de Plan Nacional de Participación Comunitaria y el ARG/11/008 de Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, que el gobierno Nacional crea en colaboración con el PNUD y pone a disposición de las provincias.

En lo que respecta a la participación de los Municipios de la provincia de Entre Ríos, se ha podido detectar un mayor compromiso y acción respecto a la temática de seguridad, en especial en relación a la instalación de cámaras de vigilancia. Pero aun es necesario considerar que los Municipios deben incorporar otro tipo de acciones en materia de prevención de carácter social y comunitario, para extender la prevención ciudadana a través de herramientas participativas.

Si bien el rol de los gobiernos locales se ha vuelto más activo, es preciso reproducir este compromiso en todas las localidades de la provincia. Este es un proceso que recién se inicia y es necesario ampliar la capacidad municipal para gestionar los conflictos que se crean en torno a la inseguridad local, mediante mecanismos participativos de trabajo en red entre distintas agencias de gobierno y la comunidad.

En este sentido, la aparición de los consejos y foro de seguridad, permite aseverar que la política de prevención está comenzando a orientarse hacia el nuevo paradigma de seguridad, abierto y participativo. Pero su carácter aún incipiente imposibilita visualizar la capacidad de estos nuevos actores para perpetuarse en el tiempo y generar productos concretos y viables.

También es necesario remarcar que tanto el Foro de San José-Colón como los Consejos de Seguridad de Villa Elisa y Concordia, no cuentan con la participación activa de la gente más vulnerable del territorio. En este sentido y retomando las características de los organismos participativos desarrollado en el capítulo I, es un requisito no solo para que se cumpla el principio de igualdad e inclusión, sino también porque mayoritariamente es esta población la mayor damnificada respecto a los temas de violencia y delincuencia. El empoderamiento de la política de prevención por parte de esta población, contribuye a disminuir los niveles de inseguridad en los barrios y fortalece la relación con la policía, al mismo tiempo que aporta otras visiones de un mismo problema y por lo tanto, nuevas opciones para su abordaje.

Consecuentemente, no se ha podido establecer la existencia de foros vecinales, como preámbulo necesario para la creación de un foro o consejo local, donde se encuentren representadas la mayoría de las voces y realidades barriales.

Es necesario intensificar las prácticas participativas para hacer la política de prevención más democrática. Por lo tanto, queda un largo camino por recorrer para que esta lógica de gestión se instale en el resto del territorio entrerriano.

La encuesta respecto a la percepción ciudadana sobre la policía y la participación de la sociedad civil en la política de prevención, arroja resultados mayoritariamente negativos, ciertamente, es necesario trabajar sobre el vínculo policía – ciudadano para cambiar la percepción que estos últimos tienen sobre la policía, sobre la inseguridad y sobre las posibilidades de participación social en políticas de seguridad.

En tanto en el capítulo III, se ha podido corroborar las dificultades institucionales que atraviesa la Policía de Entre Ríos. La estructura cerrada, altamente burocratizada y militarizada obstaculiza el desarrollo de estrategias ágiles y flexibles en materia de prevención.

Asimismo, se detectaron indicios de modernización en la formación profesional de los funcionarios a través de carreras de grado y la incorporación de tecnología. Particularmente la irrupción en el espacio público de los consejos de seguridad local y la participación de los municipios en la política preventiva, manifiesta el inicio de un proceso de modernización en la gestión de la política por parte de la policía.

Pero aun así, las dificultades en la comunicación vertical, limita las posibilidades discrecionales de los funcionarios a cargo de las comisarias. Si a esto se le suma la incertidumbre de los efectivos policiales respecto a la permanencia en su cargo, se restringe aun más la intención de establecer vínculos con la sociedad y pensar proyectos preventivos conjuntos. El uso del traslado como mecanismo de sanción disciplinar, tiene como efecto colateral el miedo a hacer uso del espacio discrecional por parte de funcionarios policiales a cargo de comisarias y/o departamentales.

Tampoco fue posible identificar incentivos concretos que potencien las capacidades personales de los efectivos y que contribuyan de manera indirecta a la

calidad del servicio preventivo. Cabe recordar que el trato entre policía y ciudadano se encuentra condicionado por los niveles de satisfacción personal de los funcionarios.

Otros problemas como la deficiencia presupuestaria para el mantenimiento de bienes de uso y rodados, la baja cantidad de efectivos policiales y la falta de planificación estratégica de las políticas de seguridad ciudadana a nivel local y provincial, condicionan el servicio que la policía brinda en relación a la prevención y por ende, también resiente la relación entre policía y ciudadano.

Por otra parte, el análisis desarrollado en el capítulo IV permite concluir que aún la mayoría de las medidas preventivas se encuentran circunscriptas al modelo tradicional de seguridad basado en el control y la vigilancia. El patrullaje, los efectivos dispuestos en las esquinas, el sistema *911, los controles de alcoholemia, entre otros, son el tipo de prácticas más desarrolladas y se caracterizan por trabajar en el nivel primario de prevención, es decir, dirigidas a la población en general y relacionadas con la disminución de situaciones que facilitan la violencia. Al mismo tiempo que priman las acciones desde un enfoque situacional, que se orienta a disminuir las situaciones germinales de violencia y delito a través por ejemplo, de las cámaras de seguridad.

Esto implica por lo tanto, que las prácticas más extendidas se ejecutan a los fines de controlar a la población y vigilarla, premisas del enfoque clásico de seguridad. Las estrategias preventivas no punibles, como las de carácter comunitario, son las menos desarrolladas, al contar con muy pocos organismos en red que trabajen la temática de la seguridad ciudadana a nivel local, como el foro y los Consejos analizados.

No se ha podido detectar proyectos barriales orientados a la prevención social, solo se han coordinado desde los Consejos de Seguridad local algunas acciones dirigidas a una prevención situacional, en especial a través de las cámaras de vigilancia. El desarrollo de estrategias de prevención comunitaria es parte del desafío que los gobiernos locales deben tomar en el marco de un desarrollo local sustentable.

En este mismo sentido, en lo que respecta a prácticas preventivas de carácter social a nivel provincial, no se corrobora articulación alguna entre Ministerios, que incluya la prevención social dentro de sus objetivos. Aun cada Ministerio gestiona sus políticas de manera sectorial. Solo a través del Ministerio de Gobierno de la provincia

se han podido detectar productos concretos en relación a la prevención ciudadana, pero como ya se ha explicado antes, estas prácticas aun son pensadas desde un enfoque tradicional de seguridad.

La investigación realizada permite dar cuenta de un cambio sustancial de participación del Estado provincial en la temática de seguridad en los últimos dos años de gestión, pero aun estas acciones se encuentran circunscriptas en un enfoque clásico de como pensar las estrategias preventivas.

El gobierno se encuentra en el camino del fortalecimiento de la conducción política en lo que respecta a la seguridad ciudadana, como así también es visible el apoyo a la institución policial en su proceso de modernización. Esto muestra que es posible que desde el Estado provincial se profundice la generación de productos concretos gestionados desde el nuevo enfoque de seguridad, como podría ser un plan integral de prevención que contemple la participación ciudadana a través de consejos comunales de seguridad.

Si bien la Policía sigue centralizando mayoritariamente la implementación de la política de prevención, la reciente participación de los municipios entrerrianos y de la sociedad civil en el período 2011 y 2012 redefine el juego de los actores que se disponen en torno a la temática de seguridad. El indicio de cambio de perspectiva para gestionar la seguridad se visualiza a nivel local.

Los consejos y foros construyen un nuevo escenario de lo público, por lo tanto, los productos que de dicho espacio surgen, representan a una nueva forma del ejercicio de la política. Pero aún es necesario fortalecer los cimientos teóricos, metodológicos y políticos que los sostiene.

Lo hasta aquí expuesto permite reconocer que los canales participativos que incluyen a la sociedad civil en la política de prevención, aun necesitan ser fortalecidos y extendidos a lo largo de todo el territorio para que este tipo de prácticas se instalen como mecanismo democrático de gestión pública en materia de seguridad.

Es posible concluir entonces, que la política de prevención de la provincia de Entre Ríos, transita por el principio de un cambio de paradigma en materia de seguridad,

aún hay mucho camino por recorrer y lógicas de gestión que cambiar. La transición de un enfoque a otro es paulatina y recién comienza a vislumbrarse en algunas acciones concretas de los distintos actores.

Dadas las conclusiones a las cuales se ha llegado producto del proceso investigativo, las hipótesis que se plantearon al inicio del presente documento, quedan confirmadas: "La política pública de prevención de seguridad de la Provincia de Entre Ríos se encuentra circunscripta a un enfoque tradicional de seguridad pública, a partir del cual se organiza la institución policial y gestionan las políticas que implementa; Y "En lo que respecta a las estrategias preventivas, los canales participativos que incluyen a la sociedad civil en el proceso aún no se encuentran fortalecidos".

Más allá de esto, es necesario realizar una salvedad. Si bien es posible identificar mayoritariamente el enfoque tradicional de seguridad en la gestión de la política, claramente se ha demostrado la aparición de indicios en la provincia de Entre Ríos, que sugieren que el camino hacia donde se orientaría la política de prevención ciudadana en los años venideros, se inscribe en la nueva perspectiva de seguridad ciudadana.

Bibliografía:

Aguilar Villanueva, Luis (2007): "La implementación de las políticas". Estudio introductorio y edición. 2° ed. Editorial Miguel Angel Porrúa. México.

Ahumada Figueroa, Luis (2001): "Teoría y cambio en las organizaciones: un acercamiento desde los modelos de aprendizaje organizacional". Ediciones universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso.

Álvarez, Alejandro y Manzotti (2008): "El estado de la seguridad en América Latina". En "Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

Ambrosioni, Ramiro y Fernández, Santiago (2007): "Desgobierno político/autogobierno policial" Año 1, Boletín Nº 2; "Policía Federal Argentina: anacronismo, burocratización y falta de plan estratégico", Año 2, Boletín Nº 5, 2008, Instituto Latinoamericano de seguridad y democracia ILSED, Buenos Aires, Argentina.

Arduino, Ileana (2011): "Prevención y Participación Comunitaria: nuevo paradigma de gestión de la seguridad" en "Los Nuevos Paradigmas en Seguridad y Consenso Federal". Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina. Recuperado el 10 de septiembre de 2012. Disponible en Web: http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Los%20Nuevos%20Paradigmas%20del%20Ministerio%20de%20Seguridad%20y%20el%20Consenso%20Federal.pdf

Arriola, Martha (2010): "Participación Comunitaria" en "Comunidad y seguridad". Secretaría de Seguridad Interior - Cuadernos de Seguridad N° 3. Colección Manuales y protocolos - 1a ed. - Buenos Aires - 2010

Asociación Internacional para la Participación Pública (IAPS2) (2007). Recuperado el 19 de septiembre de 2012. Disponible en Web: http://www.iap2.org/associations/4748/files/espectro.pdf

Basagoiti R., Manuel, Bru M., Paloma y Lorenzana, Concha. "La IAP de bolsillo". Edita ACSUR Las Segovias. Madrid, 2001.

Bertranou, J. y Calderón, F. (2008) En Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate, PNUD, Buenos Aires, Argentina.

Bezunartea, Víctor, F. (2009):"El Plan de Seguridad Participativa de la Provincia de Chubut como experiencia concreta de prevención multiagencial. Hacia la sistematización de líneas metodológicas propias". Cuadernos de Seguridad N° 9. Publicación del Consejo de Seguridad del Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Recuperado: 30 de marzo de 2012. Disponible en Web: http://www.cuadernos-seguridad.gov.ar/ediciones/09_bezunartea.pdf

Bin, Elisa (2004): "Algunas reflexiones para el debate acerca de la construcción de la Democracia Participativa." En "Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño." Red argentina de Ciencia política Mariano Moreno. (UBA) Buenos Aires. Argentina.

Binder, Alberto (2004):"Policías y Ladrones. La inseguridad en cuestión" Claves para Todos, Colección dirigida por José Nun, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires, Argentina.

Binder, Alberto (2009): "El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual". En ""Seguridad y Ciudadanía, Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras". Comp. Kessler, Gabriel. 1a ed. - Buenos Aires: Edhasa, 2009

Bitar, M. (2006): "Del Estado Social al Pos social. La Situación Actual" Curso de Formación Política Gremial, Asociación de Trabajadores del Estado, Comisión Directiva, Santa Fe, Argentina.

Bobbio, Norberto (2005): "Diccionario de Política". Volumen 2 de la *l* a la *z*. Siglo XXI editores. S.A. de C.V. México.

Boladeras, Margarita (1996): "Comunicación, Ética y Política. Habermas y sus críticos" Ed. Tecnos. Madrid, España.

Bonumá, Helena y Brenner Guimarães, Luis Antonio (2007). "Una política alternativa de seguridad con participación social: la experiencia de Porto Alegre" Red de policías y sociedad civil. Recuperado: 29 de marzo de 2012. Disponible en Web: http://comunidadesegura.org.br/files/unapoliticaalternativadeseguridad.pdf

Bustelo, Eduardo (1996): Planificación social: Del rompecabezas al "abrecabezas". Volumen 92 de Cuadernos de ciencias sociales. Colaborador FLACSO, Programa Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Candina, Azun (2006): Comunidad y Prevención: una guía para el trabajo a nivel local. Colección Mate4riales de Capacitación N° 1. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC). Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Santiago. Chile.

Cano, Ignacio (2004): "La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial" Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile. Chile.

Caruso, Pablo (2011): "Presupuesto participativo en la Argentina, avances y desafíos." XXIX Reunión Plenaria del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Paraná. Entre Ríos. Argentina.

Castel, Robert (1977): "Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado", Paidós, Buenos Aires, 1977 (reedición 1997).

Correa, E. (1998). Participación Ciudadana y Gobernabilidad. En Una Ciudadanía que Crece, Flasco

Dammert, Lucía (2009): "Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos" en "Seguridad y Ciudadanía, Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras". Comp. Kessler, Gabriel. 1a ed. - Buenos Aires: Edhasa, 2009

De Ferrari, Juan Manuel y otros (2008): Cap. II "Orientaciones para la práctica de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública" en "Manual de Participación Ciudadana" Corporación Participa. Primera Edición, Santiago de Chile, Junio 2008.

Recuperado: 19 de septiembre de 2012. Disponible en Web: http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2011/11/Manual-Participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf

Domínguez Bilbao, R. y García Dauder, S., (2003): "Introducción a la teoría del conflicto en las organizaciones". Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Madrid. Recuperado el 22 de junio de 2012. Disponible en Web: http://www.fcjs.urjc.es/departamentos/areas/profesores/descarga/rqruuvuvz/introducci%C3%B3n%20a%20la%20teor%C3%ADa%20del%20conflicto.pdf

Easton, David (1953): "Enfoques sobre teoría política. Capítulo 7: Categorías para el análisis sistémico de la política. Amorrortu Editores.

Falção Martins, Humberto y Fontes Filho, Joaquim Rubens (1999): "¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional" Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15 (Oct. 1999). Caracas

Farinati, Alicia Noemí (1998): "Siglo XXI: ¿democracia y exclusión? Planteos y transformaciones". En "La sociedad y el Estado en el Umbral del Siglo XXI". Editorial Ad-Hoc.1998.

Foucault, Michel (1976): "Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión". Capitulo La Disciplina.III. El Panoptismo. ed. Siglo veintiuno editores. 1976.

Frühling, Hugo (2004): Apoyando la prevención en América Latina. Boletín N°1. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC). Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Santiago. Chile. Recuperado: 10 de abril de 2010. Disponible en Web: www.cesc.uchile.cl

Frühling, Hugo (2003): "Tesis: Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?" Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC), Institutos de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Garré, Nilda (2011): "Discurso inaugural" en "Los Nuevos Paradigmas en Seguridad y Consenso Federal". Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina. Recuperado: 30 de agosto de 2012. Disponible en Web:

http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Los%20Nuevos%20Paradigmas%20del%20Ministerio%20de%20Seguridad%20y%20el%20Consenso%20Federal.pdf

Godet, Michel (1993): "desde la anticipación a la acción. Manual de Prospectiva y estrategia." "capítulo 1. El método de los escenarios." España, Marcombo.

Grupo de Investigación AdGeO (2009): "Determinantes del Análisis y Diseño Organizacional. Diego Marín, Carlos Cano, Manuel Zevallos, Ricardo Mora. Facultad de Ciencias Económico Administrativas. Programa Administración de Empresas Bogotá, noviembre de 2009.

Herbel, Gustavo. A. (1998): "Perspectivas del Control social a finales del siglo XX". en "La sociedad y el Estado en el Umbral del Siglo XXI". Editorial Ad-Hoc.1998.

Hobbes (2004): "El Leviatán". 1° edición en Biblioteca de Obras Maestras del Pensamiento: Mayo 2004. Editorial Losada S.A. Buenos Aires. Argentina.

Iglesias Alonso y Arriola, Javier (2004): El planteamiento estratégico de las organizaciones públicas: Una visión desde la teoría del caos. Volumen 11 de Ciencias Jurídicas y Sociales. Librería-Editorial Dykinson.

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) (1997): Organizaciones Públicas. Tomo 2. La innovación y el análisis organizacional. Serie: Documentos de apoyo a la capacitación. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios de Investigación. Buenos Aires, Argentina. 1997.

Isla, Alejandro y Mancini, Ines (2008): "Bajo sospecha: orden y seguridad en sectores populares de Buenos Aires" en "Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate". Alejandro Álvarez; Julián Bertranou; Damián Fernández. Pedemonte. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008

Isuani, Fernando J. (2005): "Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales." X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

Jordana, Jacint (1995): “El análisis de los Policy Networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre las políticas públicas y el Estado? Versión publicada en Gestión y Análisis de Políticas públicas, N°3. Mayo-agosto 1995.

Kessler, Gabriel (2008): “Inseguridad subjetiva: nuevo campo de investigación y de políticas públicas”. En “Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate”. Alejandro Álvarez; Julián Bertranou; Damián Fernández. Pedemonte. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008

Kessler, Gabriel (2009): “Introducción. Seguridad y Ciudadanía” en “Seguridad y Ciudadanía, Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras”. Comp. Kessler, Gabriel. 1a ed. - Buenos Aires: Edhasa, 2009

Loubet del Bayle, Jean-Louis (1994): “policía, sociedad y los nuevos problemas de relación.” Cuadernos de trabajo social N°7. Universidad de Ciencias sociales de Toulouse. Madrid 1994

Lünecke, Alejandra y Dammert Lucía (2004): “La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad.” Santiago de Chile. Recuperado: 05 de junio de 2012. Disponible en Web: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_05_prevencion.pdf

Manzanos, Cesar (2011): “Génesis de los Conflictos, sociedad del miedo e industrialización del control.” En “Miedo, inseguridad y control social”. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada”. Caritas española.

Matus, Carlos (1993): entrevista por Huertas, B. Franco. “el Método PES”. Ecuador. Mimeo.

Medellin Torres, Pedro (1997): “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas de Baja Autonomía Gubernativa”. – Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 8 (mayo. 1997) Caracas.

Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina. El modelo argentino de seguridad democrática. Recuperado: 19 de septiembre de 2012. Disponible en http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/El%20Modelo%20Argentino%20de%20Seguridad%20Democratica.pdf

Miranda, Ana Paula Mendes de. (2007). La busca por derechos: posibilidades y límites de participación social en la democratización del Estado. In: Haydee Caruso et al (org.) Policía, Estado y Sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos. Rio de Janeiro: Publit.

Mujica Pedro (2008): Cap. I "El Concepto de Participación Ciudadana y su aplicación en las Políticas Públicas" en "Manual de Participación Ciudadana" Corporación Participa. Primera Edición, Santiago de Chile, Junio 2008. Recuperado: 19 de septiembre de 2012. Disponible en Web: http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2011/11/Manual-Participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf

Mujica, Pedro (2005): "La participación ciudadana en relación con la gestión pública. Corporación Participa, Santiago de Chile."

Oszlak, O. y O`Donnell, G. (1981): Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de investigación. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº4

Pallares, F (1988) "Las políticas públicas: el sistema Político en Acción". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 62.

Palmieri, Gustavo F. y Wagmaister, Florencia G. (2009): "La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial" en Seguridad y Ciudadanía, Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras. Kessler Gabriel (compilador). 1a ed. - Buenos Aires Edhasa, 2009.

Pegoraro, J., (2000), "Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la seguridad urbana", Revista Nueva Sociedad 167.

Pérez García, Gabriela (2004): "Diagnostico sobre Seguridad Pública en México" FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004: "La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. 2da ed. – Altea, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires, Argentina.

Ramos, Silvia y Paiva, Anabela (2006): "Relato de la violencia y la seguridad pública en los diarios de Brasil". En "Políticas de Seguridad ciudadana y, La agenda ausente en el Cono Sur." Centro de competencia en comunicación para América Latina. Proyecto Regional Cono Sur de la Fundación Friedrich Ebert. Santiago de Chile. 2006.

Rangugni, Victoria (2010): "La seguridad ciudadana". Cap. I y II. Secretaría de Seguridad Interior - Cuadernos de Seguridad N° 5. Colección Manuales y protocolos - 1a ed. - Buenos Aires - 2010

Ranguni, Victoria y Russo, Daniel (2010):.Cap. III: "El campo de la seguridad. Conceptos y definiciones". En "La seguridad ciudadana". Secretaría de Seguridad Interior - Cuadernos de Seguridad N° 5. Colección Manuales y protocolos - 1a ed. - Buenos Aires - 2010

Real Dato, José (2002): "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas". Universidad de Granada. Comunicación presentada para el VII Congreso del CLAD. Lisboa, octubre de 2002.

Rein M. y Ravinovitz, F. (2007): "la implementación: una perspectiva teórica" en "La implementación de las políticas". Comp. Aguilar Villanueva, Luis. Estudio introductorio y edición. 2° ed. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Revuelta Vaquero, Benjamín (2006): "La implementación de políticas públicas", Ed. Díkaion, ISSN 0120-8942, Año 21 - Núm. 16, Colombia.

Ritzer, G (1993). Teoría Sociológica Contemporánea. España: McGraw-Hil

Ruiloba Núñez, Juana (2007): "Un marco para el análisis de las PP: características y elementos definitorios del modelo de las corrientes múltiples de Kingdom" en Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nº 3, abril de 2007, España. P. 4-5.-

Sabatier, P. y Mazmanian, D. (2007): "La implementación de la política pública: un marco de análisis" en "La implementación de las políticas". Comp. Aguilar Villanueva, Luis. Estudio introductorio y edición. 2° ed. Editorial Miguel Angel Porrúa. México.

Saín, Marcelo (2004): "Política, Policía y Delito, La Red Bonaerense", Claves para Todos, Colección dirigida por José Nun, editorial Capital Intelectual, Buenos Aires, Argentina.

Saín, Marcelo (2008a): "El Leviatán azul, Policía y política en la Argentina" Siglo XXI Editores, Argentina.

Saín, Marcelo (2008b): "Situación de la seguridad pública en la Argentina. Análisis de coyuntura y Prospectiva" en "Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate". 1a ed. - Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

Saín, Marcelo (2009): "el fenómeno del cibercrimen en Internet y la Word Wide Web: una mirada criminológica" cuadernos de seguridad N° 12.

Salazar, Felipe (2007): "La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos. El rol del gobierno local". Recuperado: 15 de abril de 2010. Disponible en http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/381/1/images/Prevencion_situacional_del_delito.pdf

Sanseviero, Rafael (2006): "Rupturas y continuidades en Uruguay: enfoques del gobierno de izquierda en seguridad ciudadana. En "Políticas de Seguridad ciudadana y Comunicación, La agenda ausente en el Cono Sur." Centro de competencia en comunicación para América Latina. Proyecto Regional Cono Sur de la Fundación Friedrich Ebert. Santiago de Chile. 2006.

Savaro, Carlos (2010): "Nuevas tecnologías y conductas delictivas" Publicación en Cuadernos de seguridad N° 11. Recuperado: 27 de septiembre de 2012. Disponible en Web: http://www.minseg.gob.ar/node/1048

Sepúlveda, Santiago (2006): "La Seguridad ciudadana como política de Estado y el cambio de paradigma en seguridad". En "Políticas de Seguridad Ciudadana y Comunicación: La Agenda ausente en el Cono Sur." Centro de competencia en comunicación para América Latina. Proyecto Regional Cono Sur de la Fundación Friedrich Ebert. Santiago de Chile. 2006.

Smulovitz, Catalina (2006): “Seguridad ciudadana: comparando intervenciones en seis ciudades” en “Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina.” Latin American program special report. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington.

Sozzo, Máximo (2008): “Inseguridad, prevención y policía”. Serie de libros Ciudadanía Segura, volumen 4, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Sede Ecuador.

Subirats, J. (1989): “Análisis de la Políticas públicas y eficacia de la Administración”. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España.

Subirats, J.; P. Knoepfel; C. Larrue; y F. Varonne (2008): Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona. Editorial Ariel. España

Tiscornia, Sofía (2007): “La seguridad pública como área de investigación en la Argentina” en el marco del Seminario internacional: La seguridad pública como área de investigación, formación y capacitación, Consejo de Seguridad Interior y Embajada Francesa en Buenos Aires., Alianza Francesa, Buenos Aires, Argentina.

Tudela, Patricio (2011): “La evaluación de la Labor policial preventiva: logros y aprendizajes recientes en Chile”. Fundación Paz ciudadana. Santiago de Chile. Chile.

Tudela, Patricio y López, Beatriz (2006):”Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1. Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay”. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago, Chile.

Van Meter, D. y Van Horn, (2007): “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en “La implementación de las políticas”. Comp. Aguilar Villanueva, Luis. Estudio introductorio y edición. 2° ed. Editorial Miguel Angel Porrúa. México.

Varela, Cristian (2010): “Comunidad y seguridad”. Secretaría de Seguridad Interior - Cuadernos de Seguridad N° 3. Colección Manuales y protocolos - 1a ed. - Buenos Aires - 2010

Villalva, Miguel Beltrán (2003): "Funcionalismo, estructuralismo, teoría de sistemas" en Teoría sociológica moderna. Salvador Giner (coord.) Editorial Ariel. Barcelona. 2003.

Weber, Max (1964):"Economía y Sociedad", Sociología del Estado. Fondo Cultura Económica.

Weber, Max (2001): en Sidicaro, Ricardo: "La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina 1989-2001". Libros del Rojas. UBA. Serie Extramuros. Buenos Aires. Argentina.

.

Otros documentos consultados:

Constitución de la Provincia de Entre Ríos 2008 en http://www.hcder.gov.ar/archivos_download/Constitucion2008.pdf

Decreto N° 1924/11 Contratación sistema *911. En http://www.entrerios.gov.ar/wsdecreto/decreto.php?codigo=143890

Decreto N° 5361/10. Llamado lic. Sistema *911. En http://www.entrerios.gov.ar/wsdecreto/archivo/archivo.pdf

Decreto N° 6577/08 del Poder Ejecutivo de la provincia de Entre Ríos. Creación de la Dirección de Prevención de Delitos Rurales http://observatoriodelglifosato.wordpress.com/entre-rios-65772008-direccion-de-prevencion-de-delitos-rurales-creacion-funciones/

Decreto provincial N° 2707/12 de compra de vehículos con destino a la implementación del sistema *911. http://www.entrerios.gov.ar/wsdecreto.pdf

Decreto provincial N° 3093/12 de disposición de horas cátedra para el curso de formación del curso de agentes femeninos orientado al sistema *911. http://www.entrerios.gov.ar/wsdecreto.pdf

Ley N° 10.025 de adhesión a la Ley Nacional de seguridad vial en http://www.jusentrerios.gov.ar/123zx/publico/legis/m1/sm1/Ley%2010025.htm

Ley N° 9767. Adhesión al sistema de emergencia en:
http://www.senadoer.gov.ar/galeria/ley/9767.pdf

Ley N° 5654/75 Reglamento General de Policía de Entre Ríos: en
http://www.entrerios.gov.ar/policia/leg/07ley5654reglamntogeneraldepolicia.pdf

Proyecto ARG/11/008: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en:
http://www.undp.org.ar/docs/Documentos_de_Proyectos/ARG11008-RevisionA.pdf

Proyecto ARG/11/019: Plan Nacional de Participación Comunitaria en:
http://www.undp.org.ar/docs/Documentos_de_Proyectos/ARG11019-RevisionA.PDF

1) **Análisis F.O.D.A. de la Policía de la Provincia de Entre Ríos en relación a la política de prevención**

Fortalezas:	**Debilidades:**
1) Factor humano: compuesto por los funcionarios policiales (sin distinción de jerarquías) con vocación de servicio. 2) Buena predisposición de muchos de los funcionarios que están a cargo de comisarias para establecer vínculos con la ciudadanía. 3) Capacidad para firmar convenios con otras fuerzas u instituciones de la sociedad civil. 4) Medios y herramientas: para la función de control y prevención de delitos se cuenta con móviles policiales (automóviles, camionetas, motos, lanchas y helicóptero). Sistema radial que trabaja mediante el VHF, con seis canales específicos. Se cuenta con telefonía celular, brindando una comunicación más ágil. 5) Ingresos propios: a través de multas por aplicaciones de leyes (tránsito o en relación a transacciones ganaderas, alarmas) servicios adicionales, sellados de diversos trámites. Estos ingresos les permiten mantener en mejores condiciones el funcionamiento de las comisarías y aumentar un poco sus salarios. 6) Los egresados de Oficiales reciben título terciario de validez Nacional. 7) La capacitación que recibe el personal en funcionamiento a través de los cursos de ascensos	1) Bajo presupuesto para la institución policial: a) Se dificulta planificar algo que esté por fuera de las partidas que les corresponde a cada unidad. b) Personal desmotivado por los bajos sueldos percibidos. c) Mal estado de algunas dependencias policiales y de los móviles. d) Falta de partidas para combustible. Lo que reciente las rondas de patrullaje. e) Falta de capacitaciones específicas, como puede ser en delitos informáticos. f) Falta de personal en las comisarías y por ende en las calles. g) Falta de equipos de comunicación e informáticos actuales. h) Falta de uniformes. Los mismos deben ser comprados con los ingresos particulares de cada funcionario, al igual que el arma reglamentaria. 2) Falta de planificación desde una perspectiva estratégica: a) Falta de un acompañamiento político claro que contribuya a la creación de una política de seguridad. b) Falta de una política desde la Jefatura de Policía en materia de prevención, se hace lo que se puede con los recursos disponibles. c) Falta de una base de datos a la que puedan tener acceso fácilmente para tener un conocimiento amplio de antecedentes, informes y pedidos de detenciones. d) Surgen limitaciones para la toma de decisiones, al ser una

	institución verticalista. e) Sobrecarga al funcionario que está en las comisarías con trabajo administrativo requerido por la justicia o la ciudadanía, afectando su labor en seguridad. f) Mala distribución de los medios y los hombres en dependencias. Existe una profunda diferencia entre la policía de Paraná y la del resto de la provincia. 3) Inestabilidad de un funcionario en su destino, con temor a los traslados o que al proceder terminen siendo falsamente denunciados. Este temor hace que los funcionarios tengan miedo de desarrollar nuevas formas de relacionarse con los ciudadanos. Existe una lógica del castigo usando los traslados como medio para lograrlo. 4) Bajo nivel de inscripción en la escuela de oficiales y por lo tanto baja la cantidad de funcionarios futuros. Comprometiendo el correcto funcionamiento de la institución. 5) Falta de oportunidades para ascender en las jerarquías.
Oportunidades:	**Amenazas:**
1) La posibilidad de una mejor formación profesional, cursando la Lic. en Seguridad Pública en la UADER. 2) Establecer convenios de formación y capacitación con Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de Chile. 3) Que el tema seguridad tenga resonancia social.	1) Incremento de la droga y el alcohol en los jóvenes. 2) Aumento de los índices delictivos de menores de edad. 3) Imagen negativa de la sociedad hacia la policía. 4) Aumento de la seguridad privada. 5) La forma en que los medios de comunicación informan sobre el accionar policial tiende a ser negativa. 6) La sensación de inseguridad que se diseminó por todo el país (por los medios de comunicación) aunque la realidad local sea más segura.

Fuente: Trabajos prácticos de Comisarios y Oficiales principales para los Cursos de Ascensos 2009-2010.

2) Modelo de Encuestas a Oficiales y Comisarios Principales

Modelo de Encuesta N° 1[1]

Encuesta a los Comisarios Principales y Oficiales Principales de la Policía de la provincia de Entre Ríos.

Cargo:
…….
.

Localidad:……
……

Antigüedad en la Institución:……..

Sexo: ☐F ☐ M

Marque con una cruz según considere pertinente:

1) ¿Quién/Quienes considera Ud. fue el encargado de diseñar la política de prevención de seguridad ciudadana de los últimos cuatro años?
   EL GOBIERNO PROVINCIAL…….
   EL JEFE DE POLICIA DE LA PROVINCIA……
   EL COMISARIO EN JEFE DE CADA DEPARTAMENTAL……
   EL COMISARIO A CARGO DE CADA COMISARIA…….

2) ¿Considera que existe participación ciudadana a lo largo del proceso de la política pública de prevención de seguridad ciudadana?
   SI…… NO …….. NO SE……

3) Si en la anterior pregunta contesto SI: ¿En qué etapa del ciclo de la política pública de prevención de seguridad ciudadana existe una participación activa de la sociedad?
   Formulación……..

[1] Encuesta N° 1: producción propia

Diseño……
Implementación…….
Evaluación……

4) ¿Cuál es el nivel de participación ciudadana?
   Superficial, solo a través de reclamos……..
   Comprometida y organizada aportando diferentes soluciones……
   Comprometida pero desorganizada, dificultando su aporte…….

5) ¿Existió interrelación con otras Instituciones para el desarrollo de políticas de prevención en materia de seguridad ciudadana?
   SI……...NO……NO SE…….

   Si contesto SI: Complete el siguiente cuadro.

Institución con las que se vincularon	En relación a qué medida	Etapa o Ciclo de la política publica			
		Formulación	Diseño	Implementación	Evaluación

6) Complete el siguiente cuadro con los datos requeridos en materia de frecuencia y valoración personal, respecto a las principales medidas desarrolladas a lo largo de estos años en materia de prevención de seguridad ciudadana en su localidad.

FRECUENCIA					VALORACION DE LA MEDIDA			
	DIARIA	SEMANAL	QUINCENAL	MENSUAL	MUY BUENA	BUENA	REGULAR	MALA
Número de								

Patrullajes								
efectivos dispuestos en esquinas								
llamados de Vecino alerta								
llamadas en Línea habilitada para denuncias								
visitas a ciudadanos								
visitas a comercios de su área								
reuniones mantenidas con la comunidad								
Otras medidas ……								
Otras medidas ……								

7) En su trabajo diario le es difícil implementar las medidas tendientes a la prevención de seguridad ciudadana?
   SI……..
   NO……..
   NO SE……

8) Complete el siguiente cuadro para definir como pueden influir los siguientes ítems en la implementación de la política

	BUENO	**MALO**
INTERES DEL PERSONAL JERARGICO		
INTERES DEL PERSONAL SUBALTERNO		
CAPACITACIÓN DEL PERSONAL		
BIENES E INSUMOS		
INFRAESTRUCTURA		
CANALES DE COMUNICACIÓN VERTICAL		
CANALES DE COMUNICACIÓN HORIZONTAL		
MOTIVOS EXTERNOS A LA INSTITUCIÓN* **……** **…….**		

*son motivos del contexto, como puede ser: contexto económico del país o la provincia, educación, política, migración, sensación de inseguridad, otras instituciones que frenan o dificultan su accionar. etc.

9) ¿Quién se encarga de la evaluación de la política?
EL COMISARIO……..
LA DEPARTAMENTAL……..
JEFATURA DE POLICIA…….
ALGUNO DE LOS ESTRATOS ANTERIORES (CUAL) /INSTITUCIONES DE LA SOC.CIVIL/CIUDADANOS…….
ORGANIZACIÓN EXTERNA…….

10) ¿Cómo visualiza Ud. a la institución policial?
COMO UNA INSTITUCIÓN ANACRONICA , VERTICALISTA Y CERRADA……
COMO UNA INSTITUCION PROGRESISTA, ABIERTA Y DEMOCRATICA…….
COMO UNA INSTITUCION EN PROCESO DE CRECIMIENTO Y APERTURA, PERO AUN LE FALTA……..

11) ¿Considera Ud. que durante los últimos 4 años ha disminuido la sensación de inseguridad en la Provincia producto de las medidas adoptadas?
SI……
NO……
NO SE…….

12) ¿Considera Ud. que durante los últimos 4 años ha disminuido la sensación de inseguridad en su Localidad producto de las medidas adoptadas?
SI……
NO……
NO SE…….

Modelo de Encuesta N° 2:[2]

Encuesta: Autoimagen de los Policías.

a) ¿Se siente orgulloso de ser policía?
   Muy orgulloso……
   Me sentiría igual que con otra profesión……
   Poco orgulloso……..
   Nada orgulloso…….

b) Al ser su profesión policía, ¿Cuál otra profesión es comparable en términos de estatus o prestigio?
   Medico…….
   Comerciante……
   Abogado……
   Contador……
   Enfermero……..
   Otra profesión (cual)……..

c) ¿Cuál es la imagen que la sociedad tiene de ustedes?
   Muy Buena……..
   Buena……..
   Regular……..
   Mala…….

d) ¿se siente satisfecho con su trabajo?
   Muy satisfecho ……..
   Satisfecho ……..
   No pienso en ello……..
   Nada satisfecho……

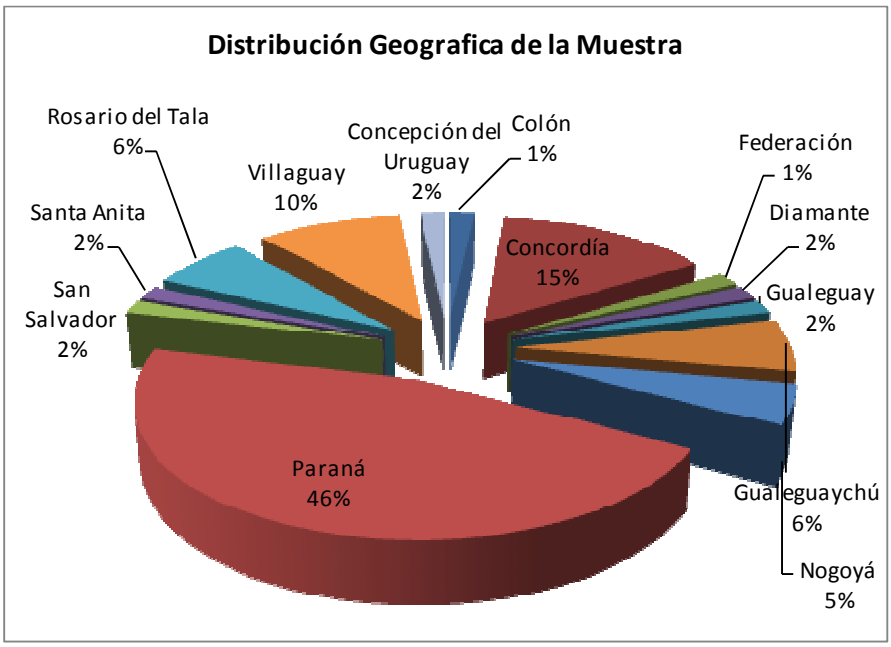
e) ¿le gustaría que su hijo sea policía de la Provincia de Entre Ríos?
   Me gustaría……...
   No lo se…….
   Jamás lo dejaría……..

[2] El diseño de la encuesta se basa en Cano, I. (2004)

3) Resultados de las encuestas a funcionarios policiales

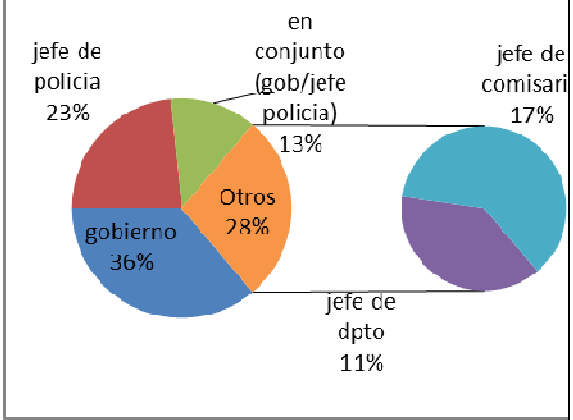
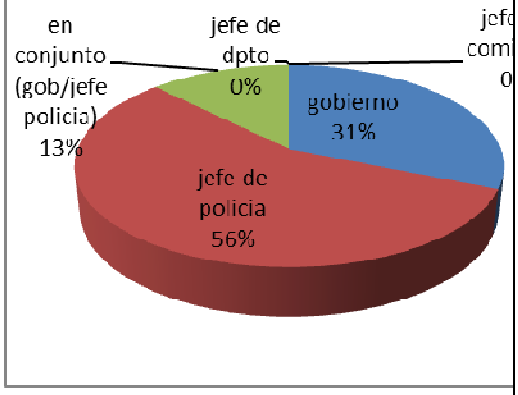
Muestra poblacional total

Colón	1
Concordía	9
Federación	1
Diamante	1
Gualeguay	1
Gualeguaychú	4
Nogoyá	3
Paraná	28
San Salvador	1
Santa Anita	1
Rosario del Tala	4
Villaguay	6
Concepción del Uruguay	1
Total	61

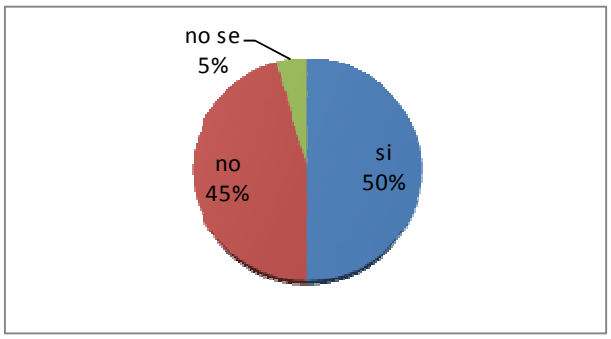
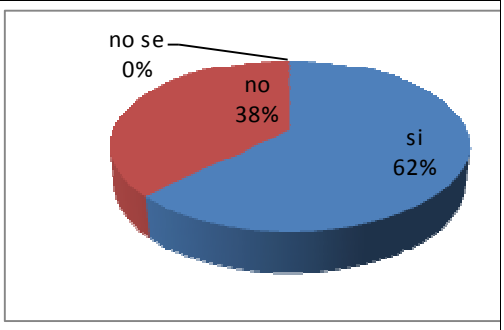


3.1. Resultados de la encuesta N° 1:

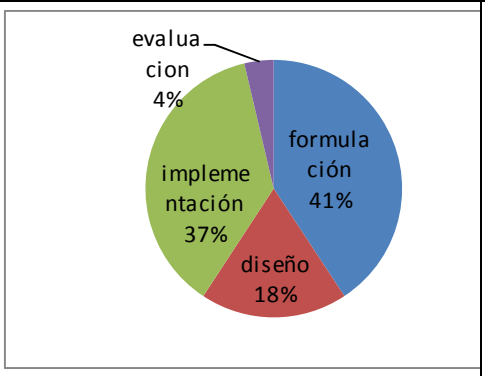
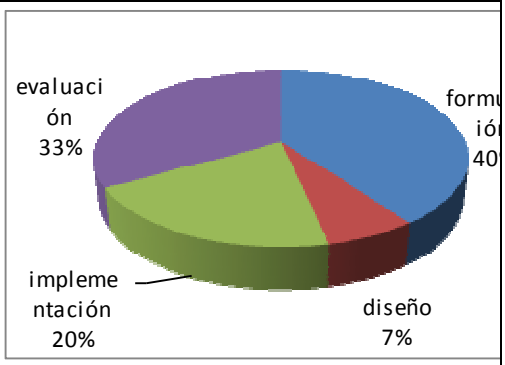
a) ¿Quién/Quienes considera Ud. fue el encargado de diseñar la política de prevención de seguridad ciudadana de los últimos cuatro años?

Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

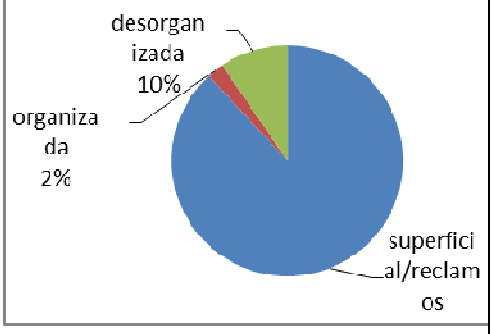
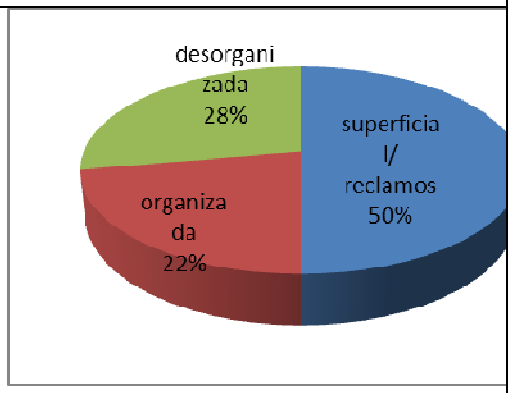
2. ¿Considera que existe participación ciudadana a lo largo del proceso de la política pública de prevención de seguridad ciudadana?

Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

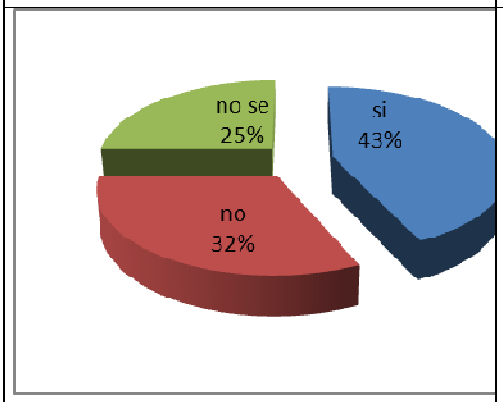
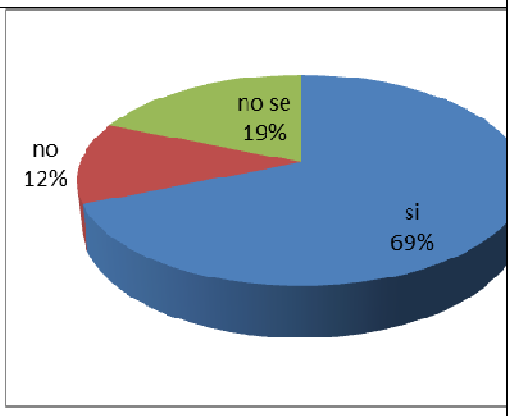
3. Si en la anterior pregunta contesto SI: ¿En qué etapa del ciclo de la política pública de prevención de seguridad ciudadana existe una participación activa de la sociedad?

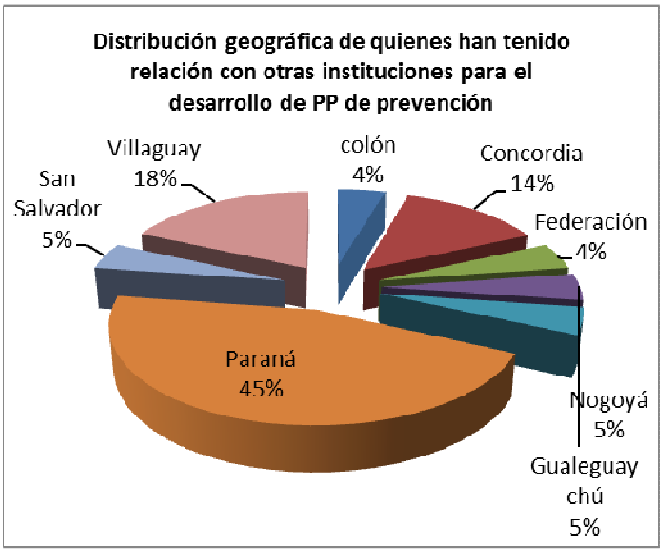
Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

4. ¿Cuál es el nivel de participación ciudadana?

Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

5. ¿Existió interrelación con otras Instituciones para el desarrollo de políticas de prevención en materia de seguridad ciudadana?

Oficiales Principales	Comisarios Principales
	



Si contesto SI: Complete el siguiente cuadro.

Institución con las que se vincularon	Etapa o Ciclo de la política publica			
	Formulación	Diseño	Implementación	Evaluación
municipio (transito)	6	9	9	1
Gendarmería	1	1	1	1
policia federal	1	1	1	1
ONG	2	4	1	1
juzgado de Paz		1		
Consejo del Menor	1	1	3	
Comisiones barriales	1	1	5	
Escuelas	1		2	
Clubes	1		1	
				23

6. Complete el siguiente cuadro con los datos requeridos en materia de frecuencia y valoración personal, respecto a las principales medidas desarrolladas a lo largo de estos años en materia de prevención de seguridad ciudadana en su localidad.

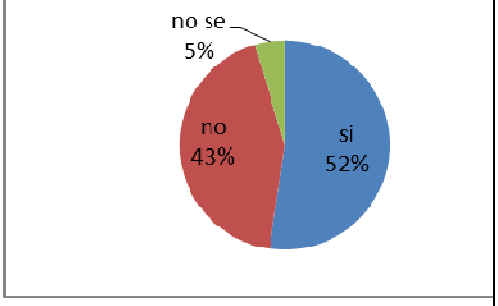
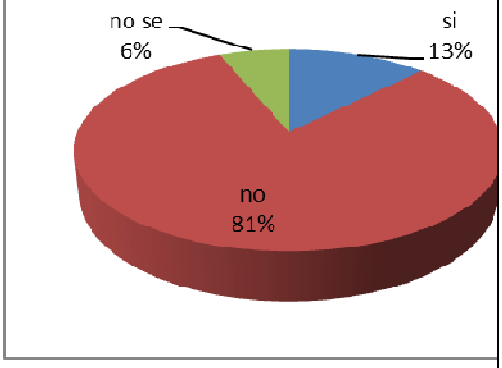
Respuesta comisarios principales:

	FRECUENCIA				VALORACION DE LA MEDIDA			
	DIARIA	SEMANAL	QUINCENAL	MENSUAL	MUY BUENA	BUENA	REGULAR	MALA
Número de Patrullajes	11				6	4	1	
efectivos dispuestos en esquinas	8	2			7	3	1	
llamados de Vecino alerta	6	4			5	1	3	
llamadas en Línea habilitada para denuncias	7	2			4	4	1	
visitas a ciudadanos	1	4	1	1	3	4	1	
visitas a comercios de su área	5	3	1		4	5		
reuniones mantenidas con la comunidad	1	2	5	1	5	6		
Otras medidas: caminata barrial		1				1		
prensa policial para impactar positivamente en la soc.		1			1			
operativos					1			

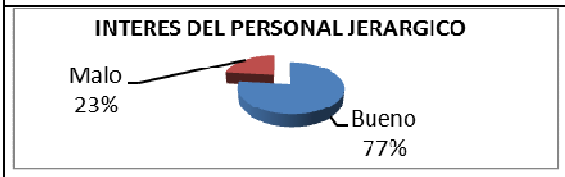
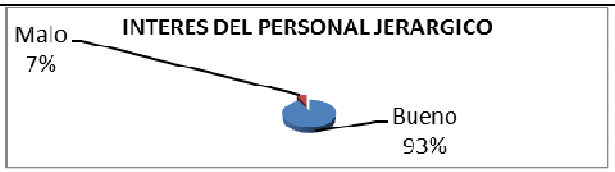
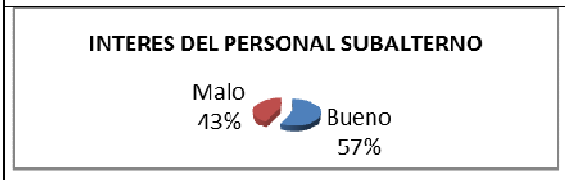
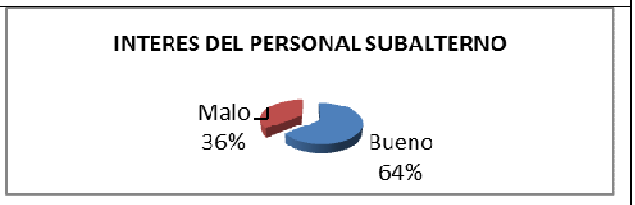
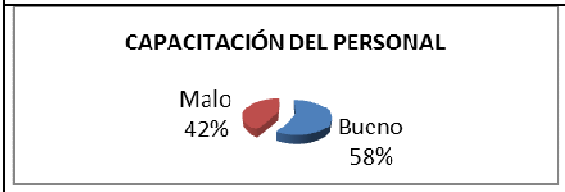
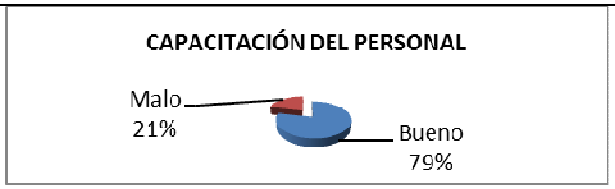
Respuesta Oficiales Principales:

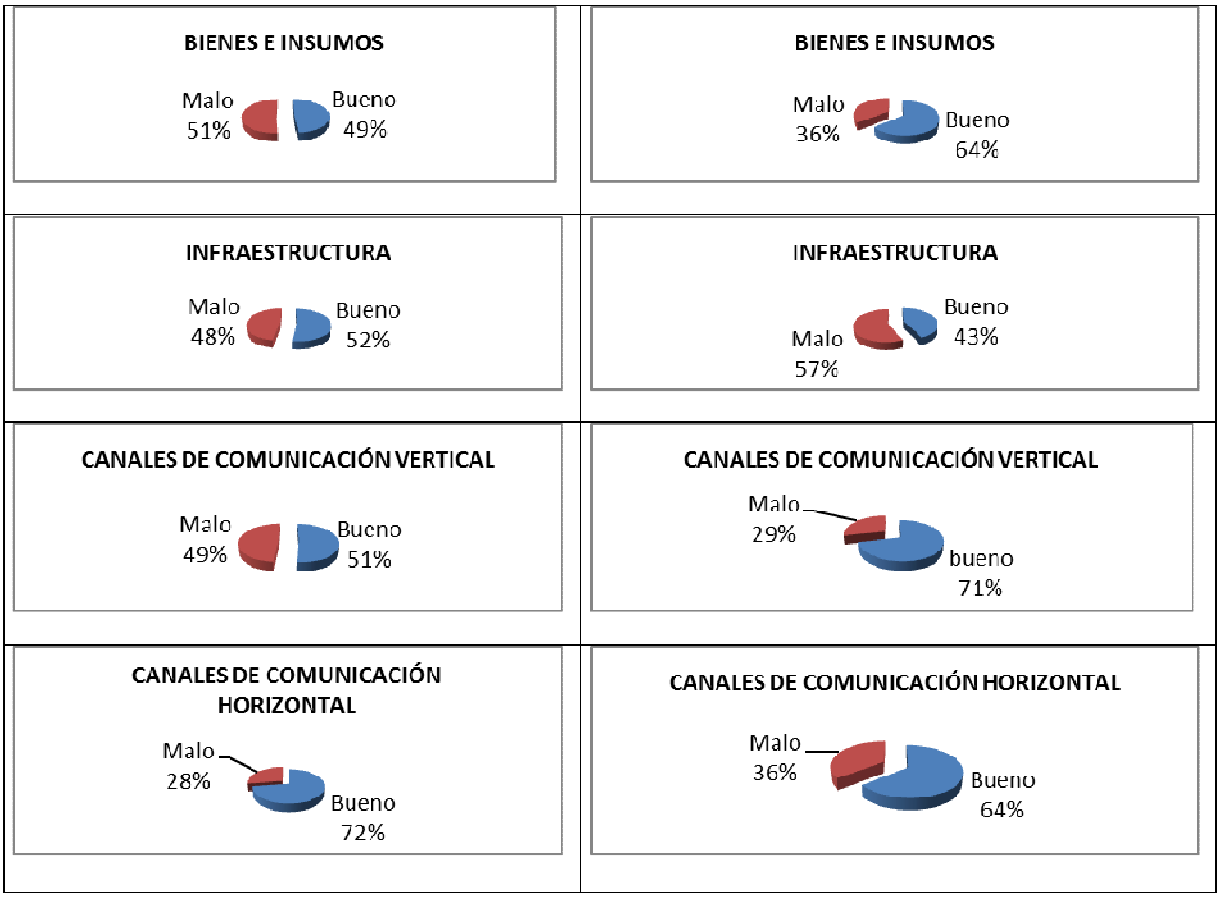
	FRECUENCIA				VALORACION DE LA MEDIDA			
	DIARIA	SEMANAL	QUINCENAL	MENSUAL	MUY BUENA	BUENA	REGULAR	MALA
Número de Patrullajes	40				6	26	10	0
efectivos dispuestos en esquinas	35	4			6	19	7	7
llamados de Vecino alerta	28	7	3		11	13	9	3
llamadas en Línea habilitada para denuncias	29	4			8	15	8	4
visitas a ciudadanos	11	11	3	7	8	13	8	5
visitas a comercios de su área	14	13	4	2	7	17	3	4
reuniones mantenidas con la comunidad	0	5	10	17	14	11	8	4
Otras medidas: operativos de transito	2	1			1	1	1	
reuniones con escuelas		1		1	1	1		
puestos/casillas en las plazas	1				1			
charlas en tv		1				1		

7) ¿En su trabajo diario le es difícil implementar las medidas tendientes a la prevención de seguridad ciudadana?

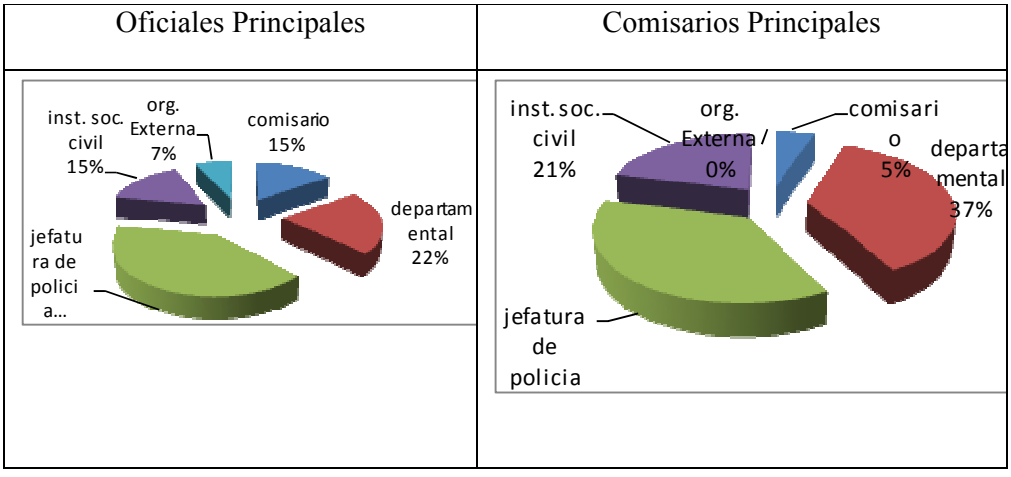
Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

8) Complete el siguiente cuadro para definir como pueden influir los siguientes ítems en la implementación de la política

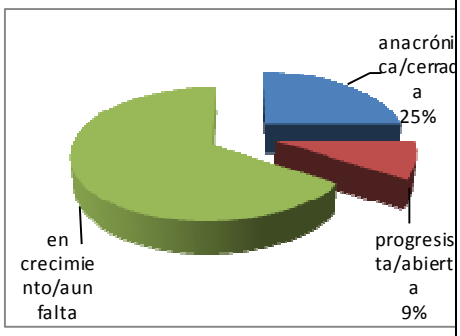
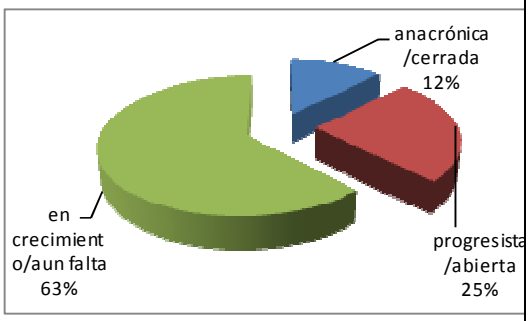
Oficiales Principales	Comisarios Principales
	
	
	



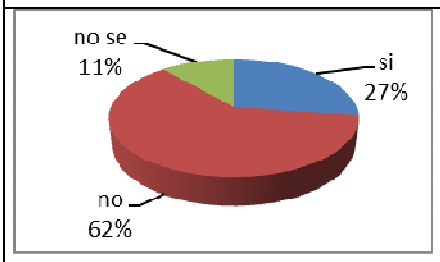
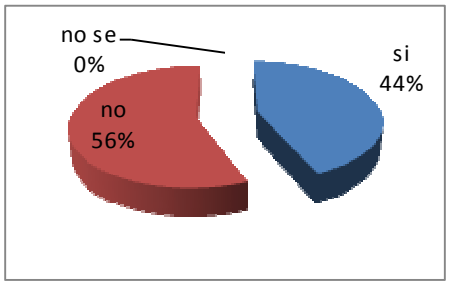
9) ¿Quién se encarga de la evaluación de la política?



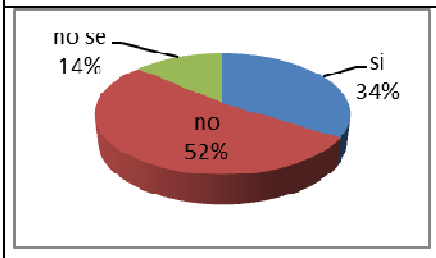
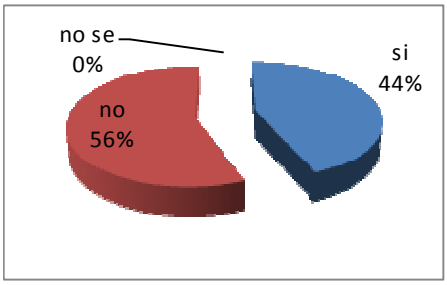
10) ¿Cómo visualiza Ud. a la institución policial?

Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

11) ¿Considera Ud. que durante los últimos 4 años ha disminuido la sensación de inseguridad en la Provincia producto de las medidas adoptadas?

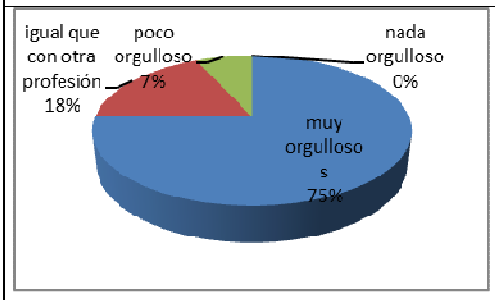
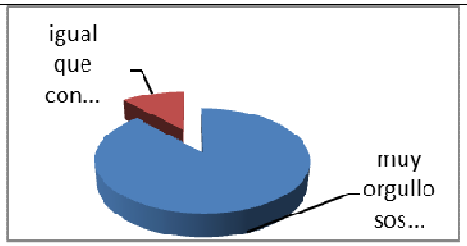
Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

12) ¿Considera Ud. que durante los últimos 4 años ha disminuido la sensación de inseguridad en su Localidad producto de las medidas adoptadas?

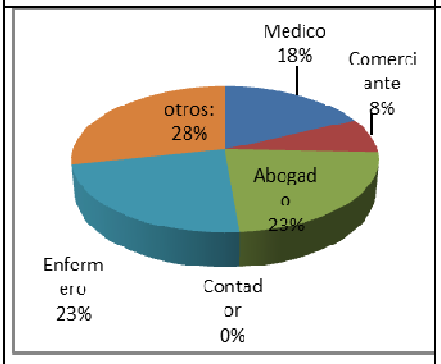
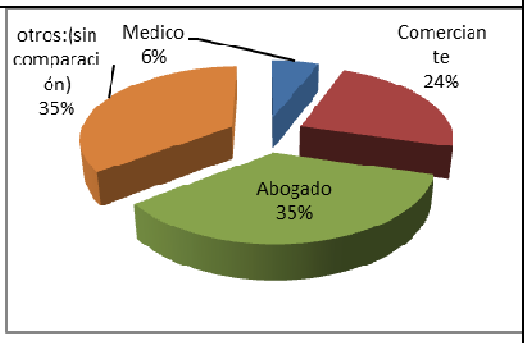
Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

3.2. Resultados de la encuesta N° 2: Autoimagen de los Policías.

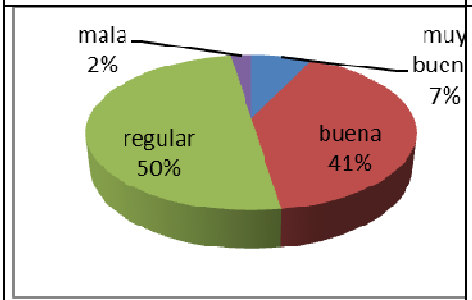
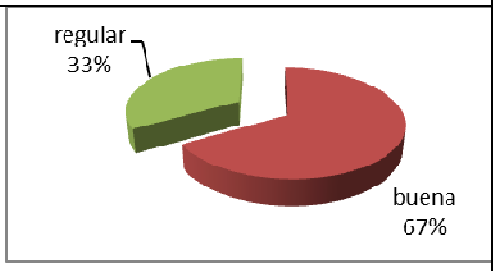
a) ¿Se siente orgulloso de ser policía?

Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

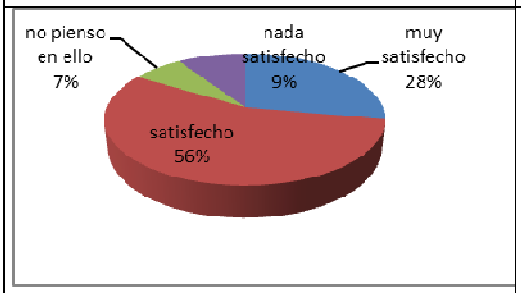
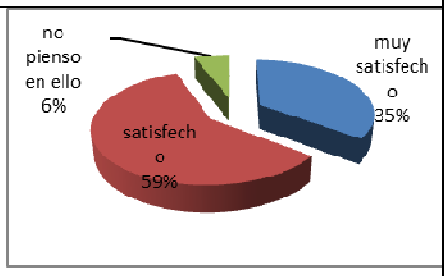
b) Al ser su profesión policía, ¿Cuál otra profesión es comparable en términos de estatus o prestigio?

Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

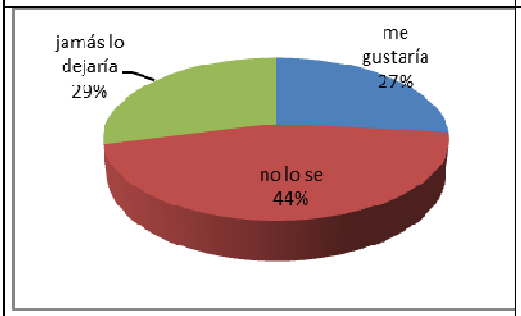
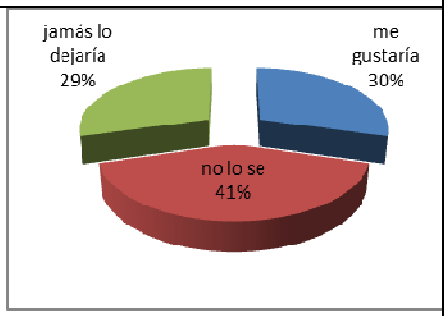
c) ¿Cuál es la imagen que la sociedad tiene de ustedes?

Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

d) ¿se siente satisfecho con su trabajo?

Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

e) ¿le gustaría que su hijo sea policía de la Provincia de Entre Ríos?

Oficiales Principales	Comisarios Principales
	

4. Modelo de Encuesta ciudadana

EVALUACION DE LA POLICIA POR LA COMUNIDAD[3]

1. Clasifique a la policía de la provincia de entre Ríos.
Excelente
Muy buena
Buena
Regular
Mala
Muy mala

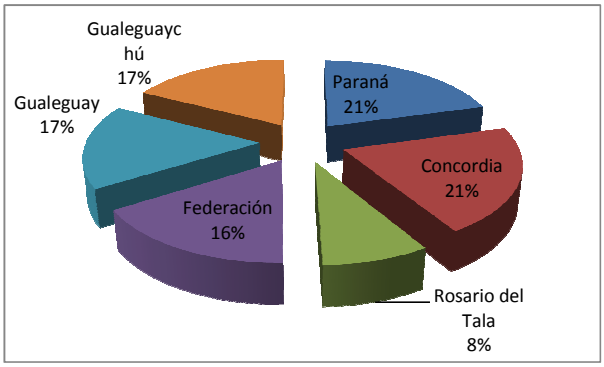
2. ¿Confía en la labor policial?
Si
No

3. ¿Qué sensación tiene cuando ve un policía en la calle?
De seguridad
De inseguridad

4. ¿Considera que existe participación ciudadana en las políticas de seguridad?
Si
No
No se

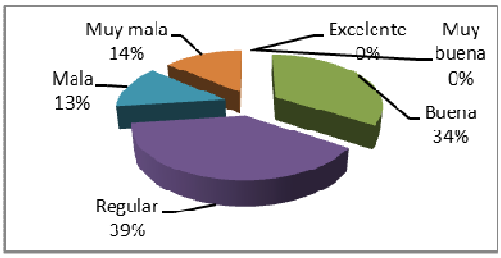
5. Resultados de las Encuesta ciudadana

Distribución geográfica de la población encuestada	
Paraná	25
Concordia	25
Rosario del Tala	10
Federación	20
Gualeguay	20
Gualeguaychú	21
TOTAL	121

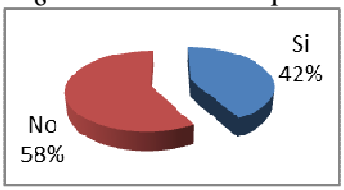


[3] El diseño de la encuesta se basa en los aportes de Cano (2004) y Candina (2006)

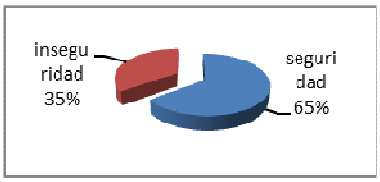
1. Clasifique a la policía de la provincia de entre Ríos.



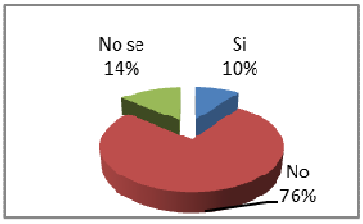
2. ¿Confía en la labor policial?



3. ¿Qué sensación tiene cuando ve un policía en la calle?



4. ¿Considera que existe participación ciudadana en las políticas de seguridad?



6. Resolución de creación del sistema *911[4].

RESOLUCION D.P Nº 26/12 .-

PARANA: Mayo de 2012

VISTO:

La pronta puesta en funcionamiento del nuevo "Sistema Coordinado de Atención Telefónica de Emergencias 911, en la Ciudad de Paraná

CONSIDERANDO:

Que, conforme a nuevos lineamientos del Señor Gobernador de la Provincia en referencia a "Políticas de Seguridad Ciudadana", capaz de poner en juego la habilidad del Estado para cumplir con sus funciones básicas; exigiendo por lo tanto esta problemática referente a la implementación de políticas responsables y soluciones efectivas para la protección de los derechos de las personas

.

Que así como las modalidades delictivas han ido variando en relación a los avatares históricos y culturales ocurridos, la Policía de Entre Ríos, como una Organización social del Estado ha debido adaptarse a los cambios suscitados; debiendo incorporar elementos acorde a los nuevos tiempos para implementar una acción de carácter preventivo ante la posible comisión de hechos delictivos.

Que las acciones de carácter preventivo, tanto en lo que hace a la comisión de distintos tipos de delitos así como también a la búsqueda de la disminución de las posibles consecuencias que los mismos puedan tener, se puede vislumbrar en el mundo la tendencia a la utilización de un Sistema de Emergencia con un número de marcación único.los **números de teléfono de emergencias** son números cortos, fáciles de aprender, que comunican con servicios de asistencia inmediata que generalmente trabajan mediante entidades estatales.

Que en la implementación de este medio, radica en la coordinación de los recursos con los cuenta un Estado en pos de la atención de la emergencia, así como

[4] Gentileza de la Policía de Entre Ríos.

también como se dijo con anterioridad la prevención misma de los delitos que ocurren sobre todo en la vía pública. Esto último se puede asociar tanto a la participación de la comunidad que llama ante situaciones de sospecha o peligrosidad, el patrullaje de los móviles policiales y el Sistema de monitoreo de cámaras.

Que, en el ámbito Nacional, resulta importante señalar la sanción de la Ley Nacional de "Sistema de Emergencia Coordinadas" Nº 25.367, mediante la cual se establece la implementación nacional de un área de emergencias coordinadas, dotando al sistema de un único número de teléfono de tres cifras "*911" (asterisco novecientos once), el cual se prevé será el mismo en todo el país, a fin de recibir las denuncias (conforme los artículos 1º y 2º de la Ley precitada).

Que, el artículo 6º del plexo normativo enunciado establece que el Ministerio del Interior de la Nación, "coordinará con las provincias la implementación del sistema en las distintas jurisdicciones", invitando -conforme la previsión del artículo 7º- a las provincias a adherir a dicha Ley.

Que, el Sistema del 911 en nuestra Provincia , tendrá como función Institucional la coordinación del sistema de atención de primera respuesta a emergencias, de los Servicios de Policía, Bomberos y Emergencias Médicas, siendo la misión del mismo, desde su instauración: "Bajo un nuevo concepto de seguridad y mediante un Sistema de Gestión de Calidad (SGC), atender las llamadas de emergencias de la comunidad que atenten contra su propiedad, seguridad y salud, de forma ágil, eficiente y efectiva, coordinando las acciones con las diferentes agencias y miembros del sistema, permitiendo elaborar estrategias de prevención con tecnología de punta, personal altamente calificado y comprometido éticamente con el servicio que se brinda a la población".

Que, el 911, es pensado de ese modo como un Sistema donde se integran procedimientos, personal, equipos, software, comunicaciones y móviles, para proporcionar la información necesaria, pronta, exacta y relevante para que se pueda ejercer un eficiente trabajo en escena, siendo algunas de las herramientas utilizadas para

ello la Grabación de las comunicaciones, Cartografía digitalizada, Coordinación con otros organismos, Estadísticas, etc

Que este sistema de nuevas estrategias de Seguridad Ciudadana se encuentra el Servicio dd Sistema de Comunicación y Monitoreo" siendo necesario para su correcta, agil efectiva y eficaz implementación, la creación de un area especifica, con personal profesional, capacitado e idóneo para llevar a delante los objetivos plasmados Institucionalmente y por ende brindar un nuevo y moderno servicio a la comunidad que incremente su calidad de vida y Seguridad

Por ello, en uso de sus atribuciones;

EL JEFE DE POLICIA DE LA PROVINCIA

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º: Crease en el ámbito de la Policía de Entre Ríos la División de Sistema de Comunicación y Monitoreo, dependiente, orgánicamente y funcionalmente de…:

ARTICULO 2º: Posteriormente se elaborará el organigrama y reglamento interno operativo, con las áreas pertinentes y funciones específicas inherentes a cada una de ellas

ARTICULO 3º: Comuníquese, regístrese, publíquese, notifíquese y oportunamente archívese.-

7. Intervención legislativa sobre Seguridad Pública /Seguridad Ciudadana.

La búsqueda se realizó a través de los Diarios de sesión de Cámara de Senadores y Diputados de la provincia de entre Ríos. Y los resultados se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro Resumen de intervenciones legislativas:

Leyes Sancionadas		Proyecto de Leyes vetadas	Proyectos sancionados		Pedidos de informe
Ampliación del personal	Donación de terreno	Cambio de orgánica Policial	De Comunicación	De declaración de interés	Sobre el sistema *911
2	2	1	10	3	2

Fuente. Producción propia en base a
http://www.senadoer.gov.ar/proyectos/buscador.php?texto=policia&p=0
http://www.hcder.gov.ar/diarios_sesiones.php

8. Presupuesto provincial anual de los años 2009-2012.

presupuesto servicios de seguridad				
		G. corrientes	G. Capital	Total
LEY n° 9879	2009	517.483.500	6.180.000	523.663.500
LEY Nº 9948	2010	563.978.000	7.284.000	571.262.000
LEY Nº 10011	2011	827.429.000	15.007.000	842.436.000
LEY Nº 10083	2012	1.026.850.000	11.574.000	1.038.424.000

Fuente: Producción propia en base a los presupuestos asignados por el gobierno provincia a la policía. Período 2009-2012. En
http://www.entrerios.gov.ar/minecon/index.php?modulo=indetalle&id_cat=1&cat=Presupuesto%20General%20Anual

sueldo personal seguridad 86.587.787 oct-12



9. Información extraída de medios periodísticos digitales entrerrianos, período 2009-2012-

a) Información sobre los Consejos de Seguridad:

2012:

- Se reunió el Consejo de seguridad de concordia con el Jefe de Policia de la provincia de Entre Ríos y con el Ministro Bahl, en http://www.ellitoralconcordia.com/?tag=se-reunio-el-consejo-de-seguridad-de-concordia-con-el-jefe-de-policia-de-la-provincia-de-entre-rios-y-el-ministro-bahl
- Se reunió el Consejo de Seguridad de Concordia, en http://www.diarioconcordia.com/se-reunio-el-consejo-de-seguridad-de-concordia.html
- Habrá un 911 para reclamar seguridad e Concordia, en http://radiocentrobovril.com.ar/web/?p=16708
- Consejo de Gualeguaychú: Fuente de consulta: http://static.diarioelargentino.com.ar/noticias/105225/el-bloque-color-gualeguaychu-reflotael-proyecto-del-consejo-de-seguridad
- Se reunió el Consejo de seguridad de Villa Elisa. http://www.elentrerios.com/index.php/edicion-impresa/informacion-general/36118-se-reunio-el-consejo-de-seguridad-de-villa-elisa
- El Consejo de Seguridad piensa acciones preventivas para el verano. http://www.sanjoseweb.com.ar/noticias/2012/11/08/004.html

b) Información sobre los Municipios

2011:

- "Bahl inauguró un Sistema de Seguridad mediante cámaras inalámbricas para Tabossi, en http://www.analisisdigital.com.ar/noticias.php?ed=1&di=0&no=151998
- Se intalan cámaras de seguridad. En www.paranacampana.com.ar/version_imprimir.php?id=4470
- Más localidades de Paraná Campaña instalarán cámaras de seguridad. En http://radiocentrobovril.com.ar/web/?p=16708 y http://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/97654/mas-localidades-entrerrianas-instalan-camaras-de-seguridad

c) Declaraciones del Ministro de Gobierno de la Provincia y del Jefe de Policía.

/2012:

- Bahl y Schunk visitaron la ciudad. Se avanzó en temas de seguridad y producción para General Ramírez, en www.entrerios.gov.ar/noticias/nota.php?id=31818
- Se reunió el Consejo de seguridad de concordia con el Jefe de Policia de la provincia de Entre Ríos y con el Ministro Bahl, en http://www.ellitoralconcordia.com/?tag=se-reunio-el-consejo-de-seguridad-de-concordia-con-el-jefe-de-policia-de-la-provincia-de-entre-rios-y-el-ministro-bahl
- Declaración de Bahl, en http://www.aimdigital.com.ar/aim/2012/09/05/habra-un-911-para-reclamar-seguridad-e-concordia/
- Massuh comentó que "En la fuerza tenemos alrededor de 10.800 hombres y mujeres de distintos cuadros, oficiales, suboficiales y agentes". http://www.elobservadordellitoral.com/2012/02/24/en-marzo-habra-un-aumento-salarial-para-los-policias-entrerrianos/
- http://www.apropoler.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=2550&Itemid=1
- Declaraciones de Massuh sobre el sistema *911. En http://www.entrerios.gov.ar/noticias/nota.php?id=31591

- En un polígono virtual entrenan en tiro y en situaciones de riesgo. En http://www.unoentrerios.com.ar/policiales/En-un-poligono-virtual-entrenan-en-tiro-y-en-situaciones-de-riesgo-20120825-0001.html

2011:

- "Bahl inauguró un Sistema de Seguridad mediante cámaras inalámbricas para Tabossi, en http://www.analisisdigital.com.ar/noticias.php?ed=1&di=0&no=151998
- Entrevista al Ministro Bahl de revista enlaces. En www.iafas.gov.ar/archivos/enlaces/Enlaces_N16.pdf

2010:

- Las provincias están solas en materia de seguridad http://www.conciudadanos.com.ar/index.php/2010/07/29/las-provincias-estan-solas-en-materia-de-seguridad/
- El jefe de la Policía entrerriana expuso sobre modificaciones a la Orgánica Policial. En http://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/77178/el-jefe-de-la-policia-entrerriana-expuso-sobre-modificaciones-a-la-organica-policial
- Medidas preventivas de utilidad. En
- www.diarioelargentino.com.ar/.../medidas-preventivas-de-utilidad

d) Información sobre el sistema de emergencia *911

2011:

- Diputados radicales tildaron de grave que el Ministro Bahl haya faltado a la verdad, en http://www.treslineas.com.ar/diputados-radicales-tildaron-grave-ministro-bahl-haya-faltado-verdad-n-385204.html

2012:

- Se avanza en el sistema 911. En http://www.apfdigital.com.ar/despachos.asp?cod_des=167031

- Inauguración del sistema 911 en Paraná, en http://www.eldiario.com.ar/diario/entre-rios/60743-urribarri-inauguro-el-servicio-911-y-el-sistema-de-videovigilancia.htm
- A una semana de su pleno funcionamiento, el 911 recibió cerca de 1.300 llamadas diarias. http://www.entreriosya.com.ar/a-una-semana-de-su-pleno-funcionamiento-el-911-recibio-cerca-de-1300-llamadas-diarias_p-11851.htm

1. Niveles de inseguridad en la provincia de Entre Ríos.

La política de prevención de la provincia de Entre Ríos se implementa en un entorno social dinámico y heterogéneo, en la cual se conjugan un conjunto de variables económicas, sociales, políticas y culturales que influyen el proceso de ejecución de la política.

En este sentido, el clima de época en relación a la sensación de inseguridad en el territorio es un dato relevante para representar el contexto social en relación a la seguridad. Hacer un relevamiento cuantitativo de los delitos acontecidos desde el año 2009 a 2012 para cotejarlos con los resultados de una encuesta sobre sensación de inseguridad, permite realizar una aproximación de los niveles de inseguridad provincial, que contemple tanto a la seguridad objetiva, como a la subjetiva.

Siguiendo a Candina (2006) el análisis de la relación entre seguridad objetiva y subjetiva es necesaria para establecer políticas de prevención diferenciales, es decir, unas destinadas a disminuir el delito y otras dirigidas a disminuir la sensación de inseguridad en la población.

Ésta diferenciación entre ambos conceptos radica en que al hablar de inseguridad objetiva se hace referencia al "riesgo de ser víctima de un delito basado en los porcentajes de victimización que las personas han sufrido en una ciudad, en un horario o en situaciones específicas". (Candina, 2006:13), mientras que la inseguridad subjetiva se encuentra relacionada al temor de ser víctima de un hecho de violencia o actividad delictual. Es una percepción y muchas veces tiende a ser mayor que el riesgo efectivo. (Candina, 2006, Kessler, 2009)

Los niveles de inseguridad objetiva de una población son relevados a través de datos estadísticos concretos que pueden ser brindados por el poder judicial o la policía. Mientras que la inseguridad subjetiva es medida a través de encuestas ciudadanas, las cuales contribuyen a definir como se percibe la realidad en lo relativo a la inseguridad.

En este sentido, se procede a continuación a desarrollar un análisis de la actividad delictual en la provincia, en base a datos estadísticos oficiales de la policía de Entre

Ríos; y el apartado siguiente se abordan las cuestiones relacionadas a la inseguridad subjetiva en el territorio provincial.

2. La situación delictual en la provincia de Entre Ríos 2009-2012

Definir el mapa del delito es uno de los ejes para el análisis de la política de seguridad provincial. Es posible visualizar de esta manera, cual es la incidencia de las estrategias de prevención en relación a los índices delictivos durante el período abordado, es decir, desde el 2009 a agosto 2012.

La información sobre hechos delictivos que acontecen en la provincia, es relevada por la División Planeamiento y Desarrollo de la Policía de Entre Ríos. Dicha área es la encargada de difundir los datos oficiales a los organismos que lo requieran, elevando mensualmente los informes al Ministerio de Gobierno de la Provincia y posteriormente al Ministerio del Interior de la Nación.

Los informes presentados bajo la metodología cuantitativa relevan los tipos de delitos, cuya clasificación se detalla a continuación:

- *Delitos contra las personas*

a) Homicidios dolosos en grado de tentativa
b) Homicidios culposos en accidentes de tránsito
c) Homicidios culposos por otros hechos
d) Lesiones dolosas
e) Lesiones culposas en accidentes de tránsito
f) Lesiones culposas por otros hechos
g) Otros delitos contra las personas

- *Delitos contra la integridad sexual y el honor*

a) Delitos contra el honor
b) Violaciones
c) Otros delitos contra la integridad sexual

- *Delitos contra la libertad*

a) Amenazas
b) Otros delitos contra la libertad

- *Delitos contra la propiedad*

a) Robos y tentativas de robo (excluye los agravados por el resultado de lesiones y/o muertes)

b) Robos agravados y tentativas de robo agravado por el resultado de lesiones y/o muerte.
c) Hurtos y tentativa de hurto.
d) Otros delitos contra la propiedad

- *Delitos contra el estado y la comunidad*

a) Delitos contra la seguridad pública
b) Delitos contra el orden público
c) Delitos contra la seguridad de la nación
d) Delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional
e) Delitos contra la administración pública
f) Delitos contra la fe pública
g) Delitos contra el estado civil

- *Ley 23.737 (Estupefacientes)*
- *Otros delitos previstos en leyes especiales*

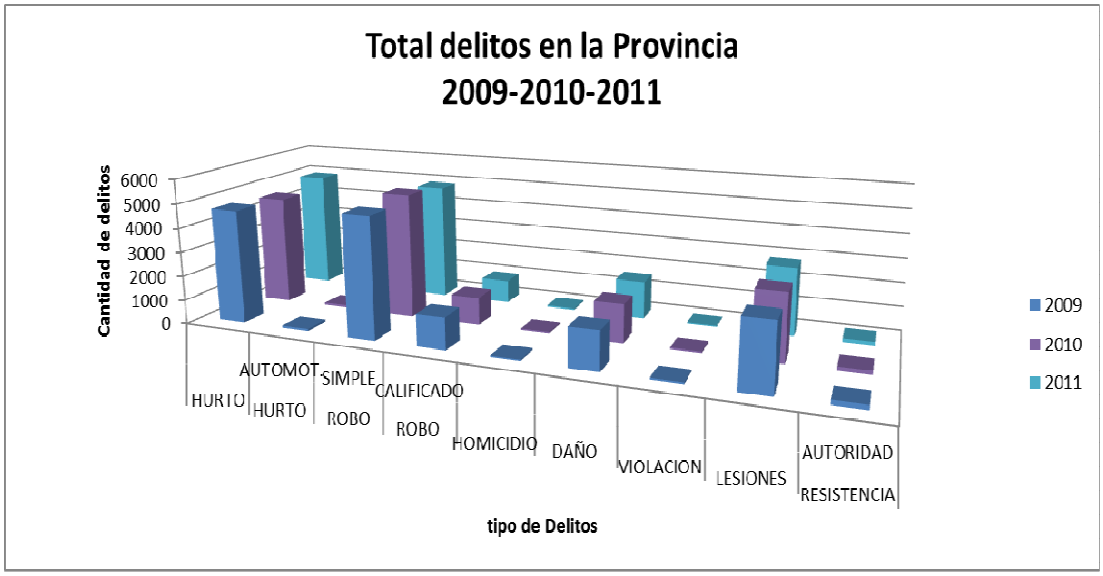
Esta clasificación permite observar que los grupos de delitos de mayor incidencia en la provincia en el período que se analiza, son contra la propiedad, contra las personas y contra la libertad.

A su vez, desde la División Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la provincia, se realiza la comparación criminológica con el mes anterior y el mismo mes de año anterior, para lograr de ésta forma identificar cambios en dichos índices.

Otro tipo de análisis lo generan al comparar hechos cometidos con hechos aclarados. La información resultante sirve de insumo para medir la eficiencia y eficacia de la labor policial ante los hechos consumados. En términos generales, los hechos aclarados a lo largo de estos años rondan en un 38%. Dicha cifra muestra el nivel de eficacia de la policía para esclarecer delitos y se reconoce a ésta cifra como uno de los puntos ásperos del análisis.

Habiendo realizado ya la distribución de los grupos de delitos con mayor incidencia en la provincia, el siguiente cuadro del mapa del delito permite ver cuáles son los hechos de mayor frecuencia, realizando una comparación entre los años citados y los hechos cometidos.

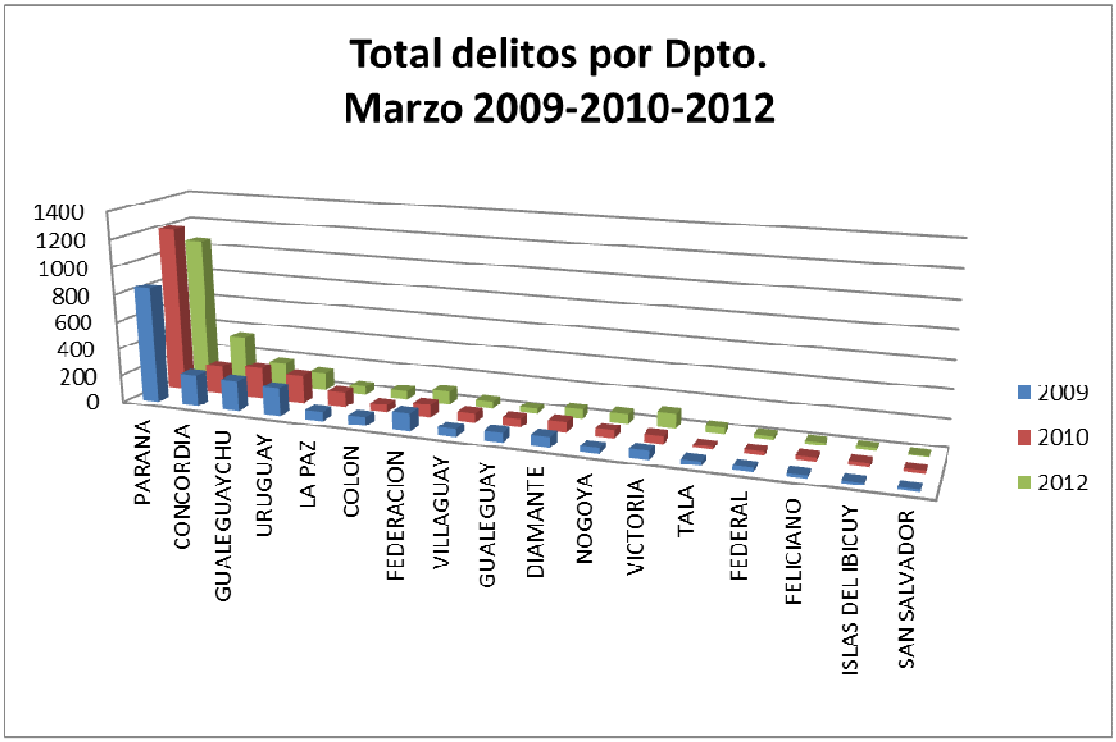
Grafico N°1: total por tipo de delitos en la provincia de Entre Ríos. 2009-2011



Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos.

Se puede observar que las modalidades delictivas mas recurrentes en la provincia son el robo simple, el hurto, las lesiones, el Daño y el robo calificado. Identificarlos de ésta manera permite definir estrategias preventivas dirigidas a reducir puntualmente los delitos detectados como de mayor incidencia. Siendo plausible diseñar estrategias de prevención con participación ciudadana para abordarlos desde un enfoque amplio que incorpore estrategias de tipo social, para reducir el índice de victimarios y víctimas, al trabajar sobre las condiciones que gatillan la violencia, sumado a las técnica punitiva clásica para disuadir mediante el control y vigilancia.

Gráfico N°2: Total de Delitos por Departamento de la provincia de Entre Ríos. Marzo 2009-2012.

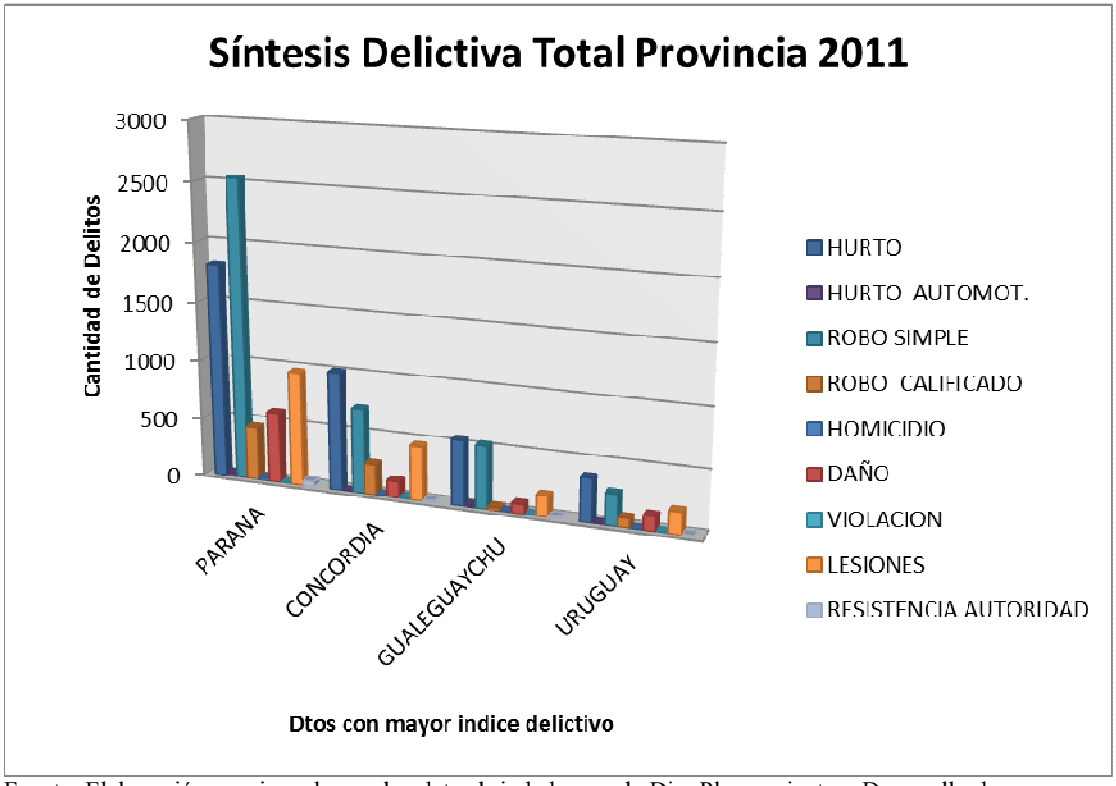


Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos.

El cuadro siguiente muestra los departamentos que mayor cantidad de delitos registran son Paraná, seguido de Concordia, Gualeguaychú y Uruguay. Coincidentemente con la concentración poblacional, visto que la ciudad de Paraná es la de mayor índice poblacional al contar con 339.930 habitantes, representando un 27% del total de la población de la provincia. Seguido por Concordia que cuanta con 170.033 habitantes, lo cual significa un 13% del total provincial.

Se puede observar que la ciudad de Paraná cuenta con la mayor cantidad de delitos, siendo el robo simple el de mayor incidencia, con un 52.29% del total registrado a nivel provincial, seguido por el daño con un 38.70%, el hurto con un 36.95%, las lesiones con el 34.67%.

Gráfico N°3: síntesis delictiva de la provincia de Entre Ríos año 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos.

Pero esta sola relación entre delitos y población no es suficiente para entender los fenómenos delictivos y que permitan diseñar estrategias preventivas, se requiere de un complejo análisis de situación para definir con claridad los objetivos y actividades a desarrollar. Uno de los factores a tener en cuenta, aparte de los datos demográficos, es la situación socio-económica del territorio.

Es pertinente retomar la crítica que Binder (2009) hace respecto a la información utilizada para analizar el problema de la criminalidad. Desde el clásico paradigma de seguridad pública, la información es cuantificada por casos y personas. Es decir que se limita a contar cuantos delitos se cometieron y cuantas personas fueron afectadas.

Esta noción parte del derecho penal, cada caso se encuentra previsto en la justicia penal y por lo tanto su resolución también.

Por lo tanto, esta lógica penalista impregna a la política de seguridad. “tras ello se encuentra la conjunción de elementos antiguos y de cierta desidia que es altamente funcional al conservadurismo escondido con la falsa proactividad de actores y políticos” (Binder, 2009: 33) y limita las respuestas por seguridad a medidas tendientes a una mayor o menor intensidad de la respuesta penal. Es decir, se sigue dentro de la lógica de la restitución del orden.

Establecer estrategias de prevención basándose solo en la información relevada de los casos que ocurren y personas (tanto víctimas como victimarios), deja por fuera un conjunto de variables que se dan en el plano social.

Los hechos delictivos y las personas vinculadas a éstos hechos no se encuentran aisladas, por el contrario surgen de la realidad social en la cual se encuentran inmersas (Fraga, 2009), por lo tanto, es necesario establecer mecanismos de análisis de aquellas regularidades sociales (Binder, 2009, Isla, 2009) donde se gestan los hechos. Es decir, desde una visión de estructuras.

Las regularidades sociales pueden indentificarse en distintos planos:

a) pueden ser germinales de violencia, como agresiones étnicas, entre pandillas, intrafamiliares, sexuales, entre otras.
b) Pueden ser estructuras de fraudes
c) Pueden ser mercados ilegales, como mercados de auto partes, de armas, de pornografía, de explotación sexual, de aborto, etc.

Esto implica ampliar el análisis de situación a variables psico-sociales, económicas, y demográficas, en relación a determinadas regularidades sociales, como así también a aquellas variables que permitan establecer la estructura de mercado ilícito bajo la cual se reproduce el delito (Binder, 2009; Fraga, 2009).

Ésta visión sobre las regularidades es superadora de la simple cuantificación de casos y personas que se genera a través de los mapas de delito. Y representa un desafío para la Institución policial y para el gobierno entrerriano, que debería incorporarlo en el marco de la modernización policial.

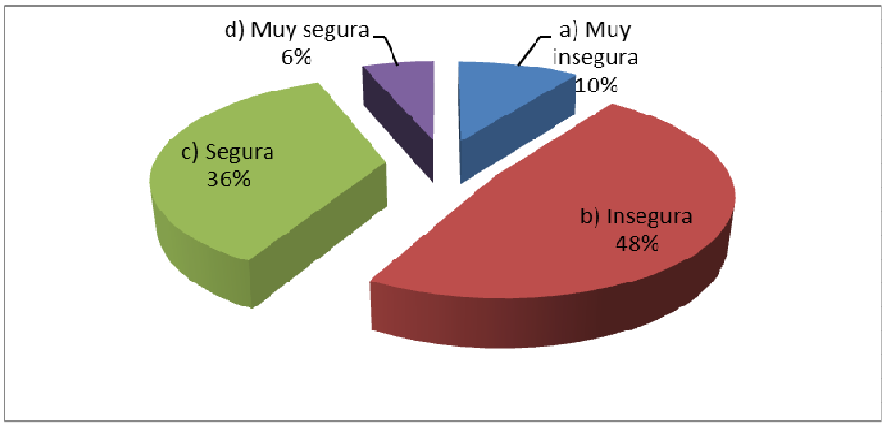
3. La opinión ciudadana sobre la inseguridad en la provincia de Entre Ríos[5]

La inseguridad se entiende como "un desfase entre una expectativa (socialmente construida) sobre protecciones necesarias y la capacidad efectiva de una sociedad (del Estado y de un gobierno) para ponerlas en funcionamiento." (Tudela, 2006:7)

En este sentido se puede decir que la inseguridad que la ciudadanía puede percibir, está íntimamente relacionada a cómo se ha construido la noción de seguridad ciudadana y a como se vincula con el Estado de Derecho de una sociedad democrática. "Es indudable que un porcentaje importante de la población presenta altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia". (Lünecke y Damment, 2006: 33)

La encuesta ciudadana que se genera en el marco del presente análisis, permite abordar cuestiones subjetivas relacionadas a la temática en cuestión, como lo es la sensación de inseguridad y opinión que la comunidad entrerriana tiene de la policía de la provincia. Aportndo de éste modo, un eslabón fundamental para el análisis de situación respecto a la inseguridad y la delincuencia en la provincia.

Gráfico N°4: Sensación de inseguridad en la provincia de Entre Ríos. Marzo-Noviembre 2012.



Fuente: Producción propia en base a las encuestas ciudadanas.

Para mayor detalle de los resultados de la encuesta. Ver los cuadros resúmenes en el siguiente apartado.

Los datos obtenidos muestran que el 48% de la ciudadanía considera que la provincia es insegura, un 10% opina que es muy insegura y el 58% de la población percibe que la inseguridad es más que una sensación.

Otro dato relevante es que el 65% considera que en los últimos 4 años no ha disminuido la sensación de inseguridad en la provincia. Esto implica que las estrategias de prevención ciudadana implementadas por la policía de Entre Ríos no hay contribuido a mitigar ésta sensación de inseguridad.

Diversos estudios sobre inseguridad afirman que el temor a ser víctima de un delito es sustancialmente mayor a lo efectivamente acontecido en el territorio. (Lünecke y Damment, 2004; Saín, 2004; Tudela, 2006). El presente estudio permite constatar la existencia de un desfasaje entre el porcentaje de delitos totales acontecidos en el último año en la provincia, con el temor a ser víctima de un delito.

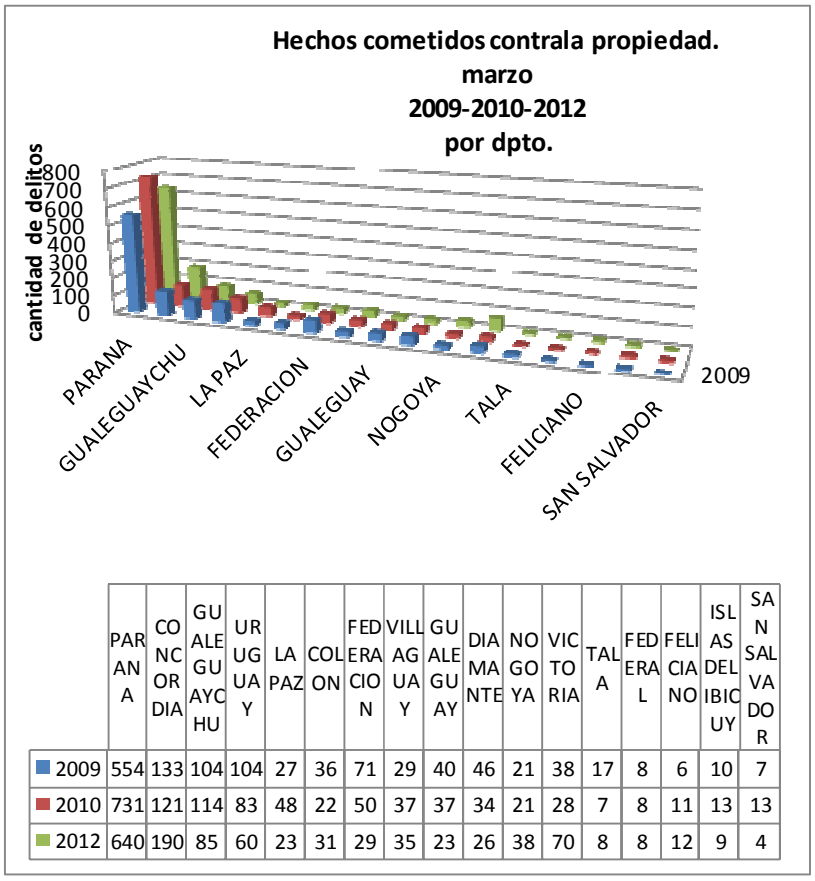
Solo el 2.20% de la población sufrió las consecuencias criminales durante el 2011, y dentro de éste grupo el 1.2% padecieron delitos contra la propiedad. Mientras que los resultados de las encuestas sobre inseguridad muestran que el 69% de la población encuestada tiene miedo a sufrir algún tipo de delito contra la propiedad.

En este mismo sentido, el 31% tiene temor a ser víctima de delitos contra la persona, dentro de éste grupo, un 21% tiene miedo de ser asesinado por malvivientes y un 10% teme al pensar que puede ser víctima de una violación. Los datos objetivos muestran que en el último año los homicidios representaron el 0.004% y las violaciones el 0.003% del total de delitos registrados en relación a la población.

Los datos dan cuenta de la existencia de una sensación de inseguridad en la población que se encuentra distorsionada en relación a los hechos acontecidos. Esto no significa que se tenga que desestimar ésta percepción social, por el contrario, existen un abanico de estrategias preventivas relacionadas a disminuir la sensación de inseguridad, como dice Lünecke y Damment (2004:13) " a evitar el aumento del temor ciudadano". Particularmente las estrategias preventivas con participación ciudadana contribuyen a disminuir el temor, al trabajar de manera conjunta con la policía, se refuerzan los lazos de confianza y se activa el compromiso ciudadano.

4. Datos estadísticos Delictuales de la Provincia de Entre Ríos: Período 2009-2012.

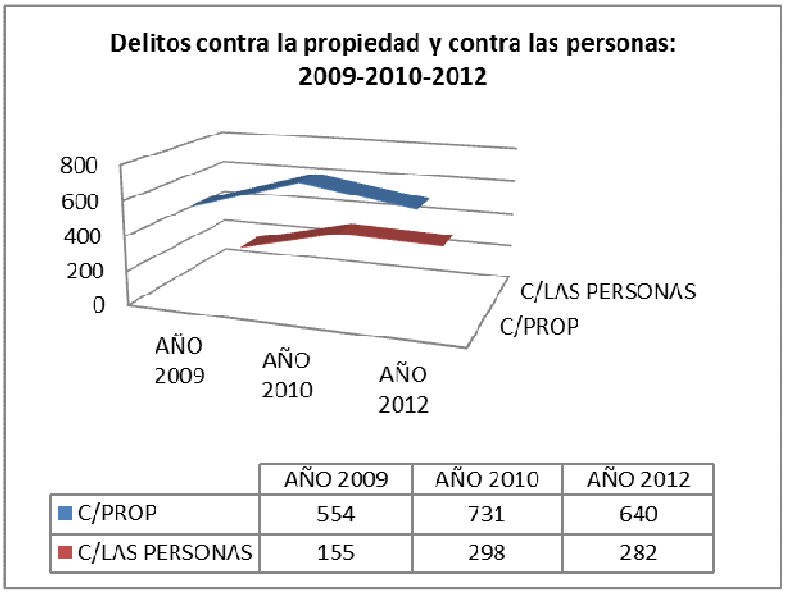
Gráfico N° 5:



	PARANA	CONCORDIA	GUALEGUAYCHU	URUGUAY	LA PAZ	COLON	FEDERACION	VILLAGUAY	GUALEGUAY	DIAMANTE	NOGOYA	VICTORIA	TALA	FEDERAL	FELICIANO	ISLAS DEL IBICUY	SAN SALVADOR
2009	554	133	104	104	27	36	71	29	40	46	21	38	17	8	6	10	7
2010	731	121	114	83	48	22	50	37	37	34	21	28	7	8	11	13	13
2012	640	190	85	60	23	31	29	35	23	26	38	70	8	8	12	9	4

Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos.

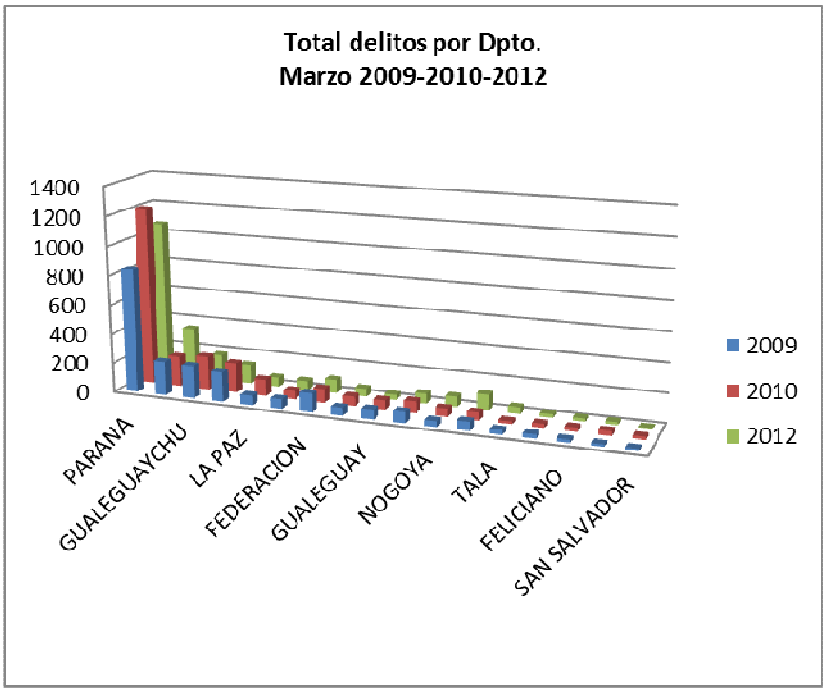
Gráfico N° 6:



	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2012
C/PROP	554	731	640
C/LAS PERSONAS	155	298	282

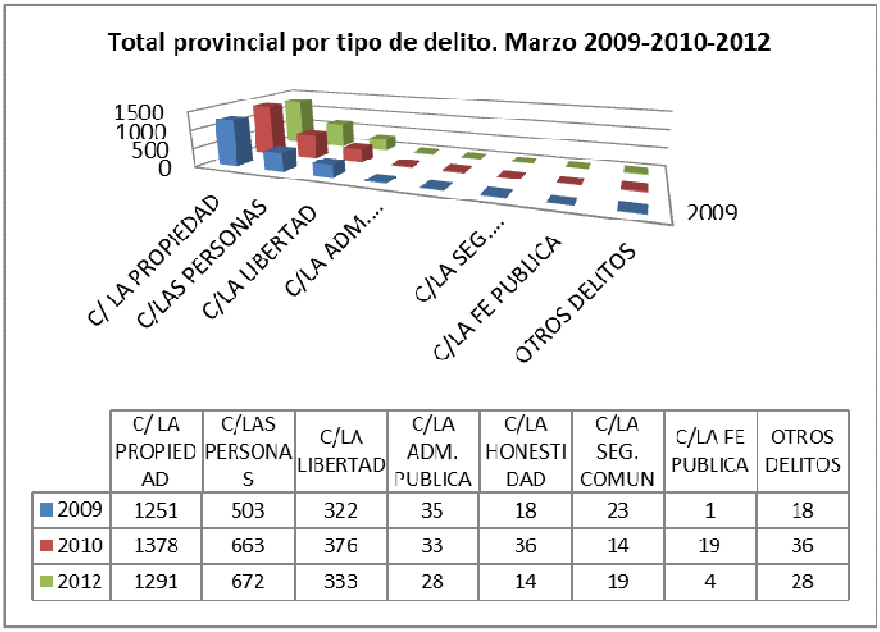
Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos

Gráfico N° 7:



Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos.

Gráfico N° 8:



	C/ LA PROPIEDAD	C/LAS PERSONAS	C/LA LIBERTAD	C/LA ADM. PUBLICA	C/LA HONESTIDAD	C/LA SEG. COMUN	C/LA FE PUBLICA	OTROS DELITOS
2009	1251	503	322	35	18	23	1	18
2010	1378	663	376	33	36	14	19	36
2012	1291	672	333	28	14	19	4	28

Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos

Cuadro N° 1: Hechos cometidos contra la propiedad cada 10.000 habitantes por departamento. Marzo 2009-2010 y agosto 2012

2009 MARZO			
Los datos de la población corresponden a la proyección realizada por la División Planeamiento y Desarrollo para el año 2008 de acuerdo a los Datos definitivos de Censo 2001			
DEPARTAMENTOS	**POBLACION (*)**	**HECHOS C/PROPIEDAD**	**TASA C/10,000 HABITANTES**
FEDERAL	27119	8	2,95
FELICIANO	16225	6	3,7
SAN SALVADOR	18116	7	3,86
LA PAZ	69114	27	3,91
NOGOYA	40029	21	5,25
VILLAGUAY	52194	29	5,56
COLON	58662	36	6,14
TALA	26705	17	6,37
PARANA (Campaña)	95446	69	7,23

CONCORDIA	173521	133	7,66
GUALEGUAY	51844	40	7,72
ISLAS DEL IBICUY	11989	10	8,34
GUALEGUAYCHU	110000	104	9,45
DIAMANTE	46646	46	9,86
FEDERACION	69756	71	10,18
VISCTORIA	37040	38	10,26
URUGUAY	99515	104	10,45
PARANA (Ciudad)	260271	485	18,63
TOTAL	**1264192**	**1251**	**9,9**
	2010 MARZO		
* Los datos de la poblacion corresponden a la proyección realizada por la Division Planeamiento y Desarrollo para el año 2010 de acuerdo a los Datos definitivos de Censo 2001			
DEPARTAMENTOS	**POBLACION (*)**	**HECHOS C/PROPIEDAD**	**TASA C/10,000 HABITANTES**
TALA	27014	7	2,59
FEDERAL	27777	8	2,88
COLON	60526	22	3,63
NOGOYA	40372	21	5,2
PARANA (Campaña)	99467	65	6,53
FELICIANO	16751	11	6,57
CONCORDIA	178569	121	6,78
LA PAZ	70016	48	6,86
FEDERACION	72766	50	6,87
VILLAGUAY	53344	37	6,94
SAN SALVADOR	18729	13	6,94
GUALEGUAY	52994	37	6,98
DIAMANTE	47524	34	7,15
VICTORIA	37951	28	7,38
URUGUAY	101211	83	8,2
GUALEGUAYCHU	112668	114	10,12
ISLAS DEL IBICUY	12152	13	10,7
PARANA (Ciudad)	267003	666	24,94
TOTAL	**1296835**	**1378**	**10,63**
	2012 AGOSTO		
* Los datos de la población corresponden a la proyección realizada por la			

División Planeamiento y Desarrollo para el año 2012 de acuerdo a los Datos definitivos de Censo 2001			
DEPARTAMENTOS	**POBLACION (*)**	**HECHOS C/PROPIEDAD**	**TASA C/10,000 HABITANTES**
SAN SALVADOR	18729	4	2,14
FEDERAL	27777	8	2,88
TALA	27014	8	2,96
LA PAZ	70016	23	3,28
FEDERACION	72766	29	3,99
GUALEGUAY	52994	23	4,34
COLON	60526	31	5,12
DIAMANTE	47524	26	5,47
URUGUAY	101211	60	5,93
VILLAGUAY	53344	35	6,56
FELICIANO	16751	12	7,16
ISLAS DEL IBICUY	12152	9	7,41
GUALEGUAYCHU	112668	85	7,54
PARANA (Campaña)	99467	82	8,24
NOGOYA	40372	38	9,41
CONCORDIA	178569	190	10,64
VICTORIA	37951	70	18,44
PARANA (Ciudad)	267003	558	20,9
TOTAL	**1296835**	**1291**	**9,96**

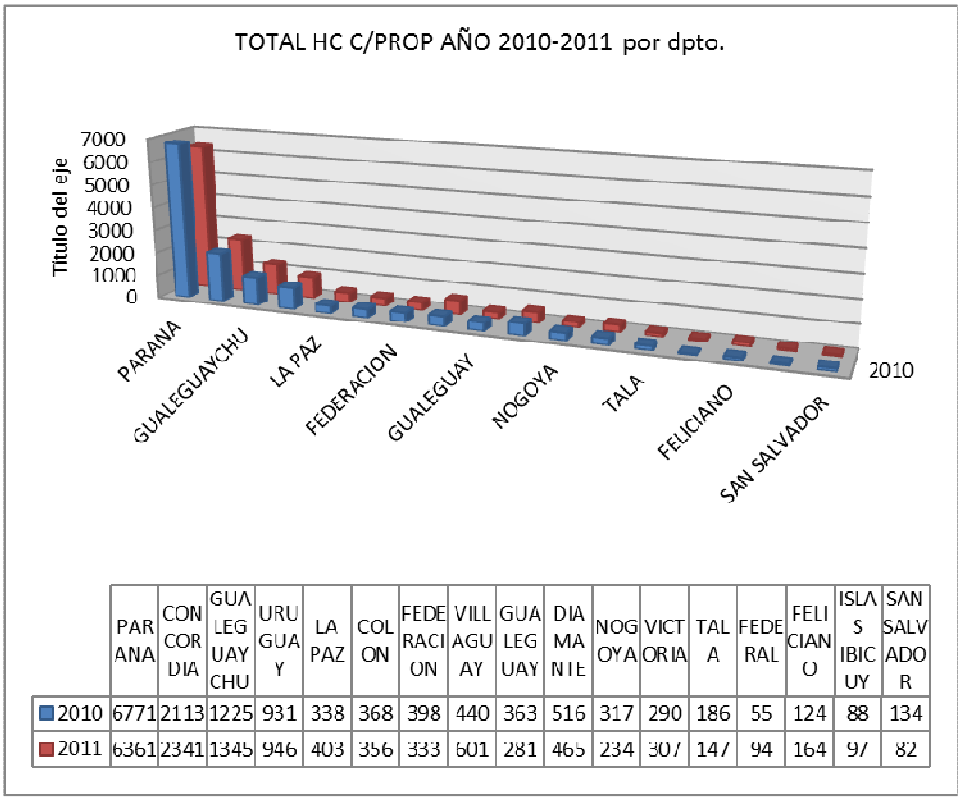
Fuente: Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos

Cuadro N°2: Evolución del delito contra la propiedad. Hechos cometidos/hechos aclarados. Marzo 2009/2010 y Agosto 2011/ 2012

CON RESPECTO AL MES ANTERIOR				CON RESPECTO AL MISMO MES DEL AÑO ANTERIOR			
FEBRERO 2009		MARZO 2009		MARZO 2008		MARZO 2009	
H.Com.	H.Acl.	H.Com.	H.Acl.	H.Com.	H.Acl.	H.Com.	H.Acl.
1126	408	1251	512	1275	464	1251	512
DIFERENCIA		% EFECTIVIDAD		DIFERENCIA		% EFECTIVIDAD	
H.Cometidos	H.Aclarados	feb-09	mar-09	H.Cometidos	H.Aclarados	mar-08	mar-09
125	**104**	**36,23**	**40,93**	**-24**	**48**	**36,39**	**40,93**
CON RESPECTO AL MES ANTERIOR				CON RESPECTO AL MISMO MES DEL AÑO ANTERIOR			
FEBRERO 2010		MARZO 2010		MARZO 2009		MARZO 2010	
H.Com.	H.Acl.	H.Com.	H.Acl.	H.Com.	H.Acl.	H.Com.	H.Acl.
1163	472	1378	488	1275	464	1251	512
DIFERENCIA		% EFECTIVIDAD		DIFERENCIA		% EFECTIVIDAD	
H.Cometidos	H.Aclarados	feb-10	mar-10	H.Cometidos	H.Aclarados	mar-09	mar-10
215	**16**	**40,58**	**35,41**	**127**	**-24**	**40,93**	**35,41**
CON RESPECTO AL MES ANTERIOR				CON RESPECTO AL MISMO MES DEL AÑO ANTERIOR			
JULIO 2012		AGOSTO 2012		AGOSTO 2011		AGOSTO 2012	
H.Com.	H.Acl.	H.Com.	H.Acl.	H.Com.	H.Acl.	H.Com.	H.Acl.
1250	472	1291	503	1203	464	1291	503
DIFERENCIA		% EFECTIVIDAD		DIFERENCIA		% EFECTIVIDAD	
H.Cometidos	H.Aclarados	jul-12	ago-12	H.Cometidos	H.Aclarados	ago-11	ago-12
41	**33**	**37,6**	**38,96**	**88**	**39**	**38,57**	**38,96**

Fuente: División de Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos.

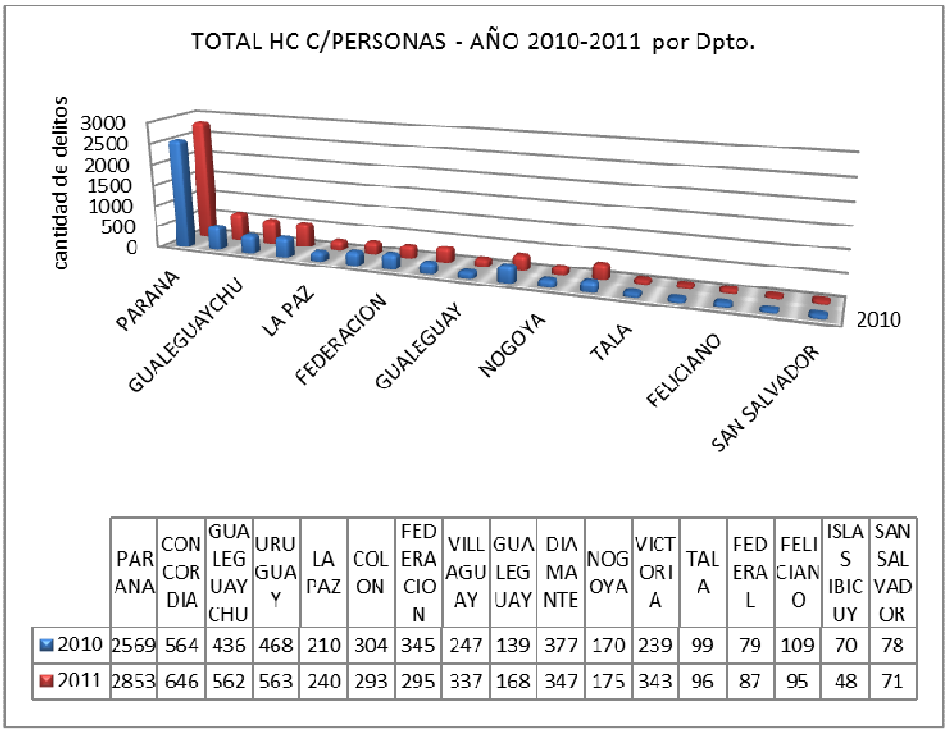
Gráfico N°9:



	PARANA	CONCORDIA	GUALEGUAYCHU	URUGUAY	LA PAZ	COLON	FEDERACION	VILLAGUAY	GUALEGUAY	DIAMANTE	NOGOYA	VICTORIA	TALA	FEDERAL	FELICIANO	ISLAS IBICUY	SAN SALVADOR
2010	6771	2113	1225	931	338	368	398	440	353	516	317	290	186	55	124	88	134
2011	6361	2341	1345	946	403	356	333	601	281	465	234	307	147	94	164	97	82

Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos.

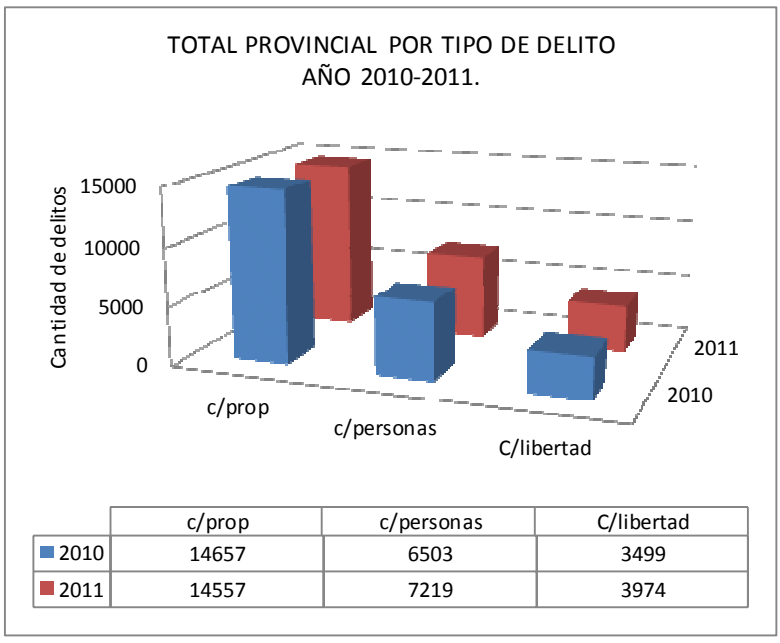
Gráfico N°10:



	PARANA	CONCORDIA	GUALEGUAYCHU	URUGUAY	LA PAZ	COLON	FEDERACION	VILLAGUAY	GUALEGUAY	DIAMANTE	NOGOYA	VICTORIA	TALA	FEDERAL	FELICIANO	ISLAS IBICUY	SAN SALVADOR
2010	2559	564	436	468	210	304	345	247	139	377	170	239	99	79	109	70	78
2011	2853	646	562	563	240	293	295	337	168	347	175	343	96	87	95	48	71

Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos.

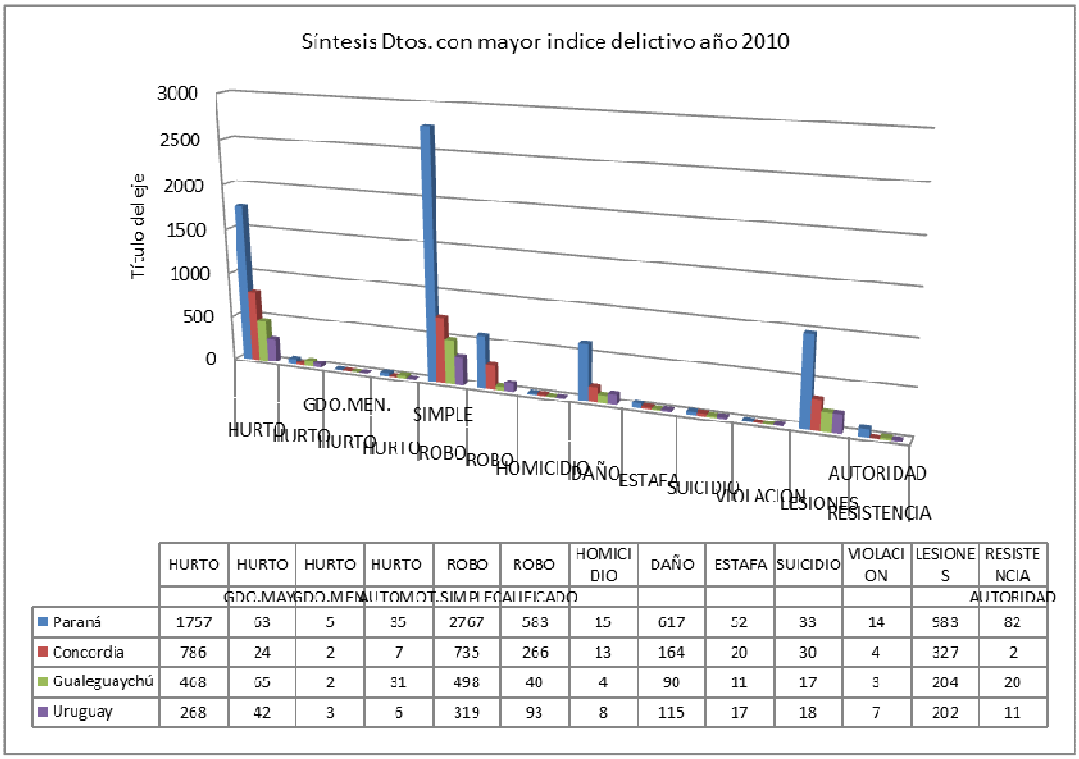
Gráfico N° 11:



	c/prop	c/personas	C/libertad
2010	14657	6503	3499
2011	14557	7219	3974

Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos

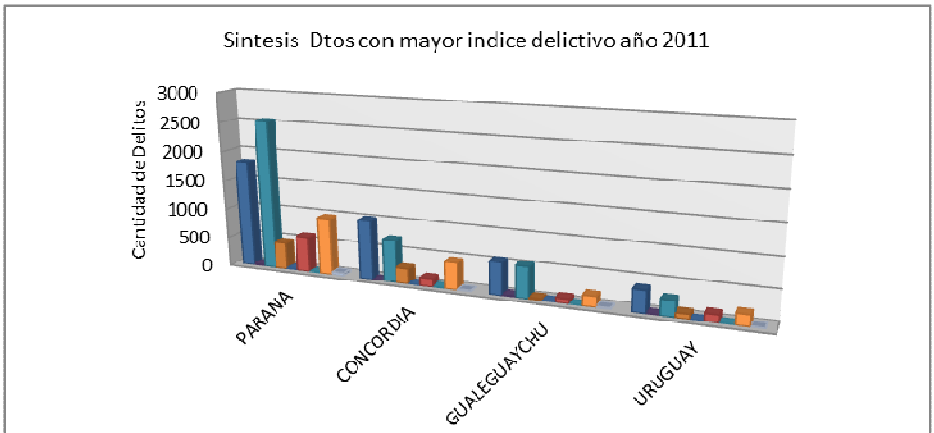
Gráfico N°12:



	HURTO GDO.MAY	HURTO GDO.MEN	HURTO AUTOM	HURTO SIMPLE	ROBO CALIFICADO	ROBO	HOMICIDIO	DAÑO	ESTAFA	SUICIDIO	VIOLACION	LESIONES	RESISTENCIA AUTORIDAD
Paraná	1757	53	5	35	2767	583	15	617	52	33	14	583	82
Concordia	786	24	2	7	735	266	13	164	20	30	4	327	2
Gualeguaychú	468	55	2	31	498	40	4	90	11	17	3	204	20
Uruguay	268	42	3	5	319	93	8	115	17	18	7	202	11

Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos.

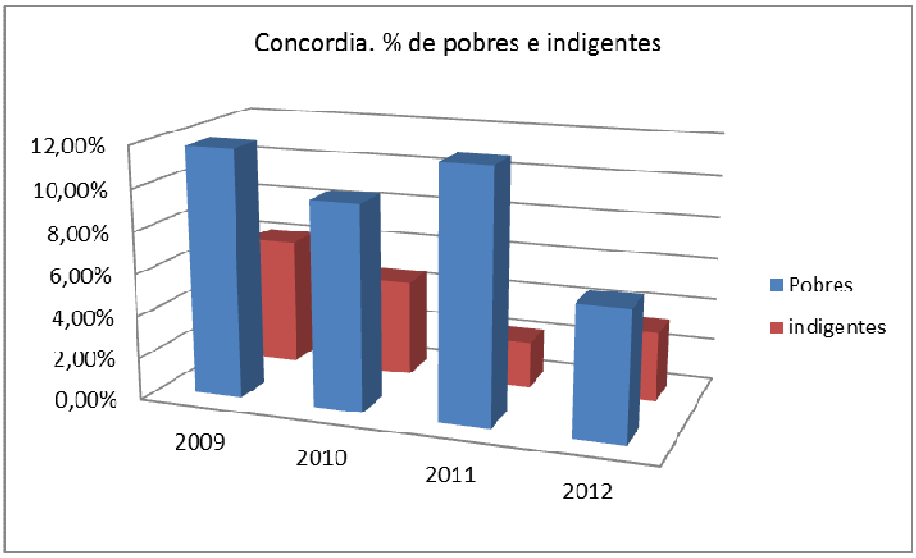
Gráfico N°13:

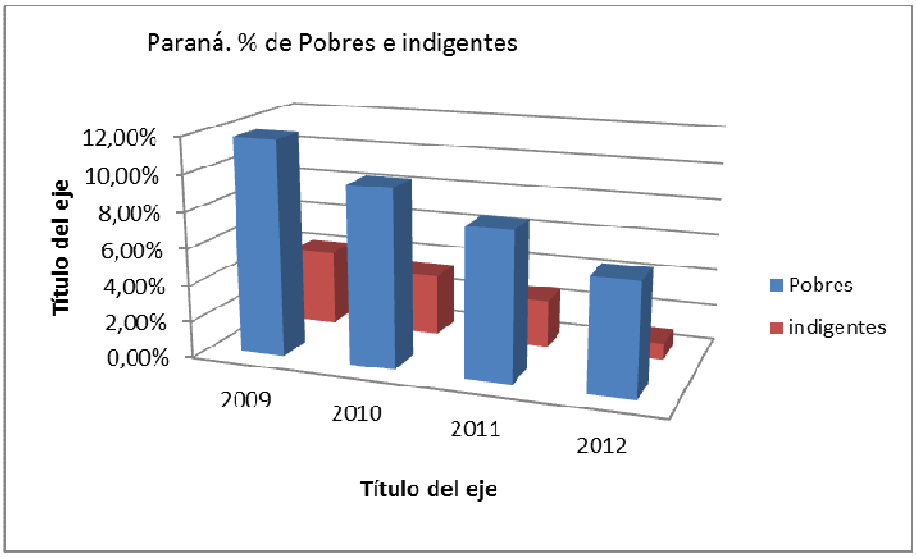


	PARANA	CONCORDIA	GUALEGUAYCHU	URUGUAY
HURTO	1814	1005	555	372
HURTO AUTOMOT.	25	2	19	6
ROBO SIMPLE	2543	718	533	267
ROBO CALIFICADO	457	260	27	80
HOMICIDIO	23	7	5	1
DAÑO	603	139	82	125
VIOLACION	6	13	5	4
LESIONES	969	462	179	188
RESISTENCIA AUTORIDAD	44	14	17	9

Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Div. Planeamiento y Desarrollo de la Policía de la Provincia de Entre Ríos.

Gráfico N° 14: Niveles de pobreza en los Dtos. con mayor índice delictivo de la provincia de Entre Ríos[6].





Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados el censo 2010.

[6] Datos recopilados del Censo 2010

5. Modelo de Encuestas ciudadana sobre sensación de inseguridad en Entre Ríos[7].

1. Clasifique el nivel de inseguridad en su ciudad.

a) Muy insegura

b) Insegura

c) Segura

d) Muy segura

2. En qué medida piensa usted que es seguro caminar solo por las calles de su comunidad durante la noche?"

a) muy seguro

b) seguro

c) ni seguro ni inseguro

d) inseguro

e) muy inseguro

3. ¿Pensó en mudarse por problemas de inseguridad?

Si

No

4. ¿Qué tipo de crimen piensa que puede afectar con mayor probabilidad a ud. O a su familia?

……

5. Compare la sensación de seguridad en su localidad con otras ciudades. ¿Con cual la compararía?

……..

[7] La encuesta se diseña en base a la propuesta elaborada por Candina (2006).
La muestra poblacional utilizada es la misma con la que se trabajó la encuesta N°3 de evaluación de la policía por la comunidad.

6. ¿Considera Ud. que durante los últimos 4 años ha disminuido la sensación de inseguridad en la Provincia?

SI……

NO……

NO SE…….

7. ¿Considera Ud. que durante los últimos 4 años ha disminuido la sensación de inseguridad en su Localidad?

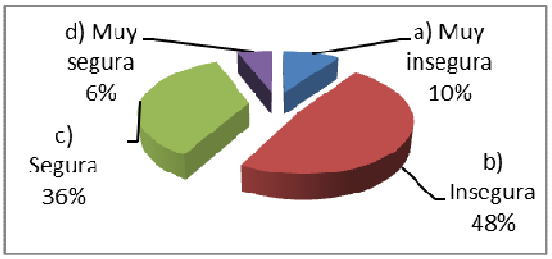
SI……

NO……

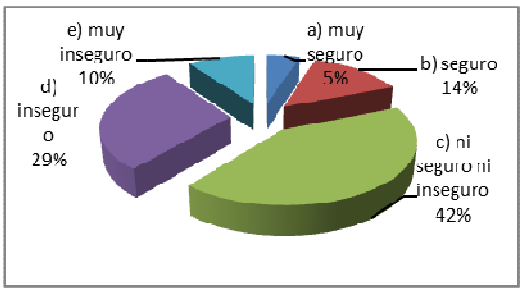
NO SE…….

6. Resultados de la encuesta ciudadana sobre sensación de inseguridad en Entre Ríos

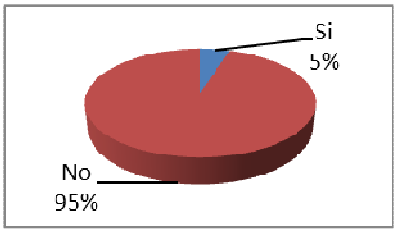
1. Clasifique el nivel de inseguridad en su ciudad.



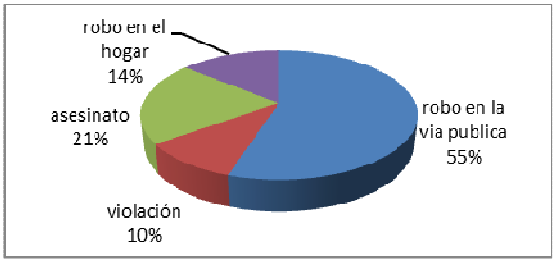
2. En qué medida piensa usted que es seguro caminar solo por las calles de su comunidad durante la noche?



3. ¿Pensó en mudarse por problemas de inseguridad?



4. ¿Qué tipo de crimen piensa que puede afectar con mayor probabilidad a ud. O a su familia?



5. Compare la sensación de seguridad en su localidad con otras ciudades. ¿Con cuál la compararía?

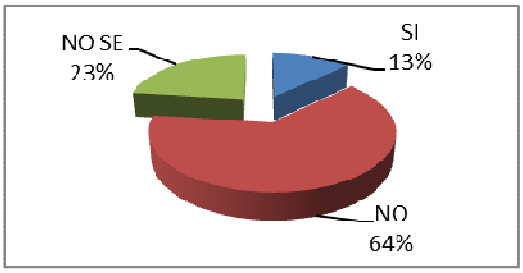
Santa Fe 80

Rosario 68

Paraná 43

Otras 39

6. ¿Considera Ud. que durante los últimos 4 años ha disminuido la sensación de inseguridad en la Provincia?



7. ¿Considera Ud. que durante los últimos 4 años ha disminuido la sensación de inseguridad en su Localidad?

