

PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA

LIC. LEONORA CUOGHI
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina
licuoghi@hotmail.com

Introducción

El presente trabajo constituye una parte de la investigación que se está llevando a cabo acerca de la seguridad ciudadana y el papel que desempeñan algunas organizaciones públicas en cuanto a su abordaje, prevención y tratamiento.

Para llevarla a cabo se formó un grupo de trabajo, se distribuyeron funciones y tareas y se comenzó a profundizar en el estudio del fenómeno, que como tal es multifacético y su aparición es multicausal, constituyendo un suceso de difícil abordaje.

Se comenzó intentando delimitar los alcances de la conceptualización de la

seguridad personal, y resultó ser necesario efectuar una delimitación de las mismas (qué incluir y que no en lo que hace a la seguridad).

Esto inevitablemente da un carácter parcial al enfoque, pero resulta útil para visualizar algunas de las acciones que las distintas organizaciones estatales realizan o pueden realizar, aún cuando esta temática no constituye el objetivo principal de su creación y funcionamiento.

En este documento se exponen algunos de los abordajes conceptuales del fenómeno de la inseguridad ciudadana, metodología, técnicas y procedimientos de trabajo que llevó a cabo el grupo que efectuó la investigación sobre el papel que desempeñan los gobiernos locales en la prevención de fenómenos de inseguridad, tomando como unidad de análisis dentro de la Provincia de Mendoza, a municipios que integran el Área Metropolitana.

1.- Situación problemática:

Este proyecto pretende abordar la problemática de la *seguridad ciudadana* desde la óptica de su gestión en el territorio por parte de una de las distintas jurisdicciones estadales, que implica, como en el caso de la Argentina, un estado federal.

La complejidad conceptual de la expresión exige de algún modo, determinar su contenido, y con ello la jurisdicción encargada de su preservación. Exige además verificar cómo cada nivel estadual participa en su tratamiento.

Por una parte, un hecho objetivo se revela en la última década en nuestro País: el aumento de la criminalidad (tanto en cantidad como en tipo de delitos)

Así lo señala por ejemplo Diego Fleitas, "Entre los principales hallazgos es de destacar que en Argentina a partir de los años 90 ocurrió un notable incremento de los delitos y homicidios, los cuales tuvieron su pico con la crisis del año 2002 y luego tuvieron una importante caída. Sin embargo, en los años 2007 y 2008 se observa una tendencia ascendente tanto de los robos como de los homicidios y de hecho existiría una fuerte relación estadística entre ambos fenómenos. Así, a partir

de estadísticas del Ministerio de Salud estimamos que en el año 2008 ocurrieron 2.756 homicidios, lo que equivale a una Tasa de 6,9 cada 100.000 habitantes..."(Fleitas, Diego, 2010, pag 7)

Asimismo, es concomitante el incremento de muertes producidas por accidentes de tránsito, de diversa naturaleza en el territorio. La seguridad ciudadana como la protección de la integridad física, moral, económica y social de los ciudadanos, y la posibilidad de los mismos de ejercer en plenitud sus derechos, es un objetivo lejano en la actualidad y su tratamiento como el resultado exitoso de la "gestión del conflicto" y no como lo referente a la preservación de un orden social, suma aún más incertidumbre. Por ejemplo Alberto Binder considera que "la ilusión del orden ha fundado una visión esquemática, lineal y simplista del conjunto de fenómenos atrapados por las políticas de seguridad" (Binder,A ,2008,4).

La complejidad creciente de la problemática, ha involucrado cada vez más a distintos sectores del gobierno del Estado Nacional, de los gobiernos de Provincia y territorialmente a los gobiernos locales, que se ven comprometidos crecientemente en la gestión de la seguridad ciudadana.

En este contexto, teniendo en cuenta como marco las políticas y estrategias desplegadas por cada jurisdicción según el ámbito de competencia que le otorga la normativa y los distintos escenarios en los que aparece y se despliega esta problemática, el interrogante que surge es cuál es la participación de aquellos organismos públicos que no tienen atribuciones formalmente asignadas en materia de seguridad ciudadana, como es el caso de los gobiernos municipales.

La cuestión que se plantea entonces es ¿Cómo es abordada desde el municipio la problemática de la inseguridad? Para desarrollar la investigación se opta por tomar como unidad de análisis la Provincia de Mendoza, abordando como caso de estudio la labor que efectúan las municipalidades que integran su área metropolitana.

2.- Elementos para el Marco teórico

Desde hace más de una década el concepto de la seguridad ciudadana domina el debate sobre la lucha contra la violencia y la delincuencia en América Latina. La expresión está conectada con un enfoque preventivo y, hasta cierto grado, liberal a los problemas de violencia y delincuencia. El término pone énfasis en la protección de los ciudadanos y contrasta con el concepto de la seguridad nacional que dominaba el discurso público en décadas pasadas y que enfocaba más en la protección y la defensa del Estado.

La perspectiva hoy es que la seguridad de los habitantes de la Nación es una responsabilidad excluyente del Estado, cualesquiera sea su ámbito jurisdiccional, y más allá de la participación de otras organizaciones o agrupaciones civiles, al Estado Nacional en primer término le cabe la elaboración y aplicación de la política de seguridad dentro de sus fronteras.

Esta política presenta cuatro grandes dimensiones: 1- La primera es *el marco legal* que incluye el general o societal y el marco legal de fondo o sustantivo; 2- la segunda dimensión abarca la *prevención y represión* ; 3- la tercera aborda todo lo que se refiere al *sistema judicial* 4- y la cuarta se refiere al *sistema penitenciario*. Estas cuatro dimensiones operan dentro de un *ambiente socioeconómico-institucional* que las condiciona. Por ello, en el enfoque de Vilas, la misión de la política de seguridad, es hacerse cargo de todos los problemas y conflictos que se generan en el escenario sociocultural y político de la comunidad y que derivan en situaciones de violencia e inseguridad. (Vilas, Carlos, 2011, pag.167)

La política de seguridad no tiene nada que ver con las estructuras sociales, las políticas laborales, financieras, económicas o culturales. Los resultados que se obtienen de la aplicación de estas políticas y que pueden generar desempleo, desigualdad social y económica, pobreza , etc configuran el escenario en el que toma cuerpo la problemática de la inseguridad. No hay en este sentido una teoría general de la seguridad. La inseguridad es el producto de una situación de hecho, que junto con un marco normativo y un escenario que la permite o favorece, contribuye a la formación de perfiles y aristas de una cuestión social en un

momento y lugar determinado; es una cuestión operativa, empírica, no se explica como el resultado de la aplicación de una teoría general de la inseguridad.

La obtención de determinados y relativos márgenes de seguridad en cierto contexto, o el incremento de los niveles de inseguridad va a ser el resultado de la intervención de una multiplicidad de factores.

2. 1.- Las definiciones de seguridad ciudadana

Existen múltiples conceptos y nociones del término "seguridad ciudadana" y su contenido concreto puede variar considerablemente dependiendo del actor o autor quien lo utilice. Por ejemplo, no hay un consenso si la seguridad ciudadana se refiere también a riesgos o amenazas de tipo no intencional (accidentes de tránsito, desastres naturales) o de tipo económico y social. Un punto en que sí concuerdan la gran mayoría de autores es que el término referencia a dos niveles de la realidad:

Primero, se refiere a una condición o un estado de un conjunto de seres humanos: a la ausencia de amenazas que ponen en peligro la vida y la integridad física y psíquica de un conjunto de individuos. Pero también se refiere a un valor comunitario, cuya preservación debe ser compartida. En este sentido Beliz sostiene: "La seguridad es un bien público que se coproduce con la participación de la sociedad civil y la responsabilización de actores estatales. Superar los riesgos de la justicia por mano propia, la privatización sin control y la captura de instancias participativas suponen la existencia de marcos regulatorios claros, e instituciones transparentes y abiertas, así como también implican rescatar la importancia del tercer sector y del voluntariado en la gestión público-privada de múltiples instancias de prevención". (Beliz,G 2012:2)

En su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, el PNUD define el alcance del concepto de seguridad humana, en términos de "ausencia de temor y ausencia de carencias". La seguridad humana, en este sentido, se caracteriza como aquella dimensión de la seguridad "frente a amenazas crónicas, tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas

y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades". Los cuatro elementos que definen la seguridad humana, según este informe, se caracterizan por ser: (i) universales; (ii) interdependientes en sus componentes; (iii) centrados en las personas; (iv) y garantizados, especialmente mediante acciones de prevención. PNUD, 2009:6.

De esta forma el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo avanzó desde un concepto asociado a la seguridad pública hacia otro más consensual. En 1994 hablaba de seguridad humana, en 2009 ya se instala la expresión "seguridad ciudadana", y la define como "la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional (violento o pícaro) por parte de otros."

Segundo, se refiere a políticas públicas encaminadas a acercar la situación real a la situación ideal, es decir, se refiere a políticas que apuntan hacia la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante esas amenazas. En ese sentido, el término se refiere a prácticas sociales existentes.

La Seguridad Ciudadana es una situación social, donde predomina la sensación de confianza, entendiéndosela como ausencia de riesgos y daños a la integridad física y psicológica, donde el Estado debe garantizar la vida, la libertad y el patrimonio ciudadano. ("Plan distrital de seguridad ciudadana de Santiago de Surco Perú" 2007: 3)

Actualmente, el tema de Seguridad Ciudadana es uno de los principales clamores de los ciudadanos, y el tema principal en las encuestas de opinión pública sobre los pedidos a sus autoridades, por existir una altísima sensación de inseguridad por el incremento alarmante de la delincuencia común, el cual debe ser controlado y reducido hasta niveles tolerables; al no ser posible eliminarlo dada su naturaleza.

La inseguridad está presente en todas las sociedades, y existen circunstancias que puede acrecentarla o reducirla. Como tal, esta temática resulta muy compleja y en estos momentos abarcarla parece un desafío a gran escala, por

cuanto no existe acuerdo ni político ni técnico sobre el estándar de seguridad esperada o buscada, y menos sobre el nivel de inseguridad tolerada.

“Sin embargo resulta primordial para la sociedad, dado que los ciudadanos, de manera individual y colectiva, para estar en situación de vivir y convivir precisan disponer de una protección necesaria tal que les permita superar los peligros propios de un entorno social riesgoso, aun cuando en la práctica dicho entorno va a proporcionar siempre distintos grados de inseguridad derivados de la acción de personas, grupos e instituciones o de elementos del medio natural que amenacen la vida, la integridad física o de los bienes de las personas. La concreción o el logro de este tipo de seguridad, se entiende que es de responsabilidad tanto de la policía como de los ciudadanos mismos” (De la Puente, Patricio 2000:16)

2.2.- Dimensiones complementarias

Pueden identificarse algunas dimensiones complementarias que intervienen en la aparición y profundización del fenómeno de la inseguridad:

a) La acción de ciertos fenómenos, propios de la vida moderna en sociedad, como la concentración urbana, la marginalidad, la pobreza, el debilitamiento de la familia, la falta de consensos en torno a valores de convivencia, entre otros, crean un escenario propicio para el desarrollo de conductas y circunstancias que afectan el ejercicio del derecho a la seguridad y los derechos de las personas. Desde este punto de vista, una política de seguridad ciudadana dependerá de una eficaz política social, no obstante una no reemplaza a la otra. (Baratta, Alessandro;1997:80-98).

b) La urbanización refleja y reproduce complejos procesos que afectan la sociabilidad de las personas y transforman las relaciones sociales, a saber: desde la multiplicación de canales de comunicación que conducen a una sobrecarga informativa, hasta la sobrevalorización de la autonomía individual, el anonimato, la generación de espacios cerrados, el aislamiento y la soledad, disolviendo las tradicionales relaciones “cara a cara”, acentuando las de privación social y afectiva. De esta forma, la seguridad ciudadana tiene relación con la tranquilidad, paz social y la resolución de conflictos de convivencia. Hay, por cierto, también expresiones

de violencia que se manifiestan tanto en el ámbito público como en el privado y que deterioran los niveles de convivencia en una sociedad.

c) Por otra parte, el término “seguridad ciudadana” se ha vuelto un sinónimo de prevención y control del crimen, reduciendo su campo semántico a la seguridad pública afectada por la delincuencia y el ejercicio de una política criminal ineficiente. Lo anterior se debe al hecho de que el crimen y la violencia en América Latina han emergido y “copado” el debate público, constituyéndose en desafíos complejos para los gobiernos de los países en vías de desarrollo (Arriagada, Irma y Lorena Godoy; 1999:51). Diversos estudios confirman que por inseguridad ciudadana se entiende un aumento de la criminalidad, ineficacia del sistema de administración de justicia penal, y desprotección ante la delincuencia, entre otros. Agrava lo anterior, factores coadyuvantes del delito, como la desigualdad social, las secuelas de enfrentamientos armados, alto o mayor consumo de alcohol y narcóticos y violencia intra-familiar. La consecuencia inevitable es el aumento en la sensación de inseguridad; la percepción cada vez más generalizada sobre la ineficiente respuesta de las instituciones encargadas de la seguridad pública (policía y justicia penal); y la globalización de la criminalidad o proceso de “internacionalización” del delito.

d) A lo anterior se asocian otros factores, como la convicción más o menos generalizada sobre la incapacidad de la policía y otras instituciones gubernamentales para mejorar los mecanismos legales y las políticas de prevención y control del crimen, que frecuentemente reaccionan con “propuestas de políticas” parciales y carentes de un respaldo técnico y empírico adecuado, (Díez, José; 2004:34), y que amenazan con minar los cimientos de las transiciones democráticas, por cuanto la inseguridad derivada del crimen y la violencia se transforma en campo de gestión política de la autoridad, cuyos resultados ponen en jaque la eficacia de la democracia como sistema para el ejercicio de los intereses colectivos. A ello se agrega que la búsqueda de una “rápida recuperación” de los niveles la seguridad de las personas, desatendiendo las causas estructurales, arriesga el respeto de los derechos de las personas (política

de mano dura que estigmatiza a víctimas y victimarios). (Arriagada, Irma y Lorena Godoy; 2000:107-131). De esta forma, la seguridad ciudadana dependerá de una eficaz política criminal, no siendo ambas equivalentes.

Con respecto a los elementos subjetivos, la inseguridad se asocia con el temor de la ciudadanía a ser víctima de algún delito, como también por vivencias directas e indirectas de la población ante la delincuencia. Este sentimiento de inseguridad también se relaciona con el surgimiento de un mercado de la seguridad, la existencia de tráfico y consumo de drogas, entre otras.

En relación a las causas basales que tienden a consolidar esta apreciación de que el mayor riesgo presente en las sociedades de Latinoamérica serían hoy la criminalidad, la violencia (en todas sus diversas formas) y la inseguridad misma, derivadas de situaciones estructurales, se pueden enumerar algunas, tales como los índices de cesantía, la desigualdad en la calidad de la educación, la falta de oportunidades para los jóvenes, un alto nivel de consumismo, etc. Esta se ve potenciada por el papel que desempeñan los órganos estatales responsables, los medios de comunicación social, la lentitud de la justicia restaurativa, una legislación que no responde a las necesidades impuestas por nuevas formas delictivas, la dispersión de los esfuerzos en materia de prevención, la ineficacia del sistema penitenciario, entre otros, y que son parte de un conjunto de causas que requieren ser abordadas con un enfoque integral y global a corto y largo plazo. (PNUD, 2006: 39)

3.-La escalada de la inseguridad y la violencia en la Argentina y en Latinoamérica en la última década

Las estadísticas oficiales, aún cuando no son completas e ininterrumpidas, muestran un aumento significativo de actos de inseguridad y violencia, tanto en ámbitos urbanos como rurales desde el inicio del nuevo siglo. Luego de las crisis de 2001- 2002 en Argentina que elevaron en forma alarmante los índices de inseguridad, hubieron ciertos períodos de baja y otros de ausencia de datos pero desde 2006, tanto organismos oficiales como las publicaciones periodísticas van

mostrando un ritmo creciente y continuado de violencia e inseguridad en todo el país.

En la actualidad, son asesinadas 7 personas por día, en el país (en promedio de enero a junio de 2016). Esto representa una disminución de los homicidios del 2% respecto de 2015. (En este ítem se incluyen peleas, ajustes de cuentas, crímenes de género y asaltos). En el año 2006 el promedio era de 5.

Estos datos, provistos por la *Dirección Nacional de Información Operacional y Mapa del Delito de la Argentina*, muestran que:

1º Semestre 2016 ---- 1251 homicidios (representa una disminución del 19%)

1º Semestre 2015 ----1535 homicidios

En el caso de **la Provincia de Mendoza** los promedios son muy elevados y superan los valores de otras provincias, aún cuando hay una variación negativa del 6%.

Así en el último año- 2015-2016 comparando los primeros semestres

Mendoza – 78 homicidios

Córdoba – 65 homicidios

Santa Fe – 214 homicidios

Las estadísticas oficiales de 2011 a 2015 revelan un crecimiento de la criminalidad del 35,8 %, un ritmo preocupante, si se tiene en cuenta que las estadísticas se elaboran solamente en función de los delitos denunciados.

En este sentido los robos agravados muestran un aumento del 49% en el 2015 respecto de 2011.

En Mendoza, los delitos se concentran geográficamente en su área metropolitana (Capital, Godoy Cruz, Las Heras, Guaymallén, Luján y Maipú), llevando las muertes por inseguridad a un valor mayor que la media nacional.

Según datos oficiales, comparando el primer cuatrimestre desde 2011 vemos

3641 robos agravados-----1º cuatrimestre 2011

4883 robos agravados-----1º cuatrimestre 2014

5446 robos agravados ----- -1º cuatrimestre 2016 *(información publicada por el periódico electrónico Mendoza Post el 14 de mayo de 2016, de acuerdo a estadísticas oficiales).

La proporción de policías por habitante en la Provincia tuvo un aumento del 12%, porcentaje que no es insignificante, teniendo en cuenta que la población provincial no ha aumentado más del 6% desde 2011.

De esta forma, a diciembre de 2015 la Provincia de Mendoza, contaba con 9.500 uniformados, o sea un policía cada 198 habitantes, una proporción entre las más altas del mundo.

Sin embargo los episodios de violencia no han dejado de aumentar y si bien puede observarse una merma en el 2015 (44), respecto del primer cuatrimestre del período anterior (62), el aumento porcentual de crímenes desde el 2011 resulta alarmante, más aún si se tiene en cuenta que las denuncias por violación se han duplicado.

El crecimiento de los delitos ha superado ampliamente al crecimiento de la población. La pregunta es ¿Qué falta? ¿Prevención, represión, disuasión, justicia, educación, inclusión? Sí, quizá, de todo eso, pero tal vez también planificación e inteligencia criminal.

De acuerdo a los informes de la ONU, Argentina es el país de Latinoamérica con mayor cantidad de robos por habitante, con una tasa de 973,3 asaltos cada 100.000 habitantes. Segundo quedó México (688) y tercero Brasil (527).

Estos datos, basados en las denuncias efectuadas, corresponden a 2011, pero en general desde el 2008 no se procesaba información estadística sobre la temática. La realidad es también que los delitos cometidos superan ampliamente a los denunciados, pero existe una falta de confianza en la capacidad de respuesta de las instituciones del País.

En el siguiente cuadro pueden verse datos de Latinoamérica que corresponden al año 2005 en algunos casos y en otros son más actuales pero la situación es indicativa de la escasez de información actualizada en toda la región.

Tasa de robos por 100.000 hab. En Latinoamérica – CIRCA 2005-2011

PAIS	TASA CIRCA 2005	TASA CIRCA 2011
Argentina	980	973
Bolivia	75,3	86,3
Brasil	ND	572
Chile	394,1	468
Costa Rica	873,1	397,6
El Salvador	150,4	88,3
Guatemala	63	67
Honduras	33,2	276,3
México	496	688
Nicaragua	79	71,5
Panamá	51	62
Paraguay	17	18,2
Perú	163	217
Rep.Dominicana	ND	210,9
Uruguay	251,4	456,5
Venezuela	ND	211

Fuente: Registros Administrativos Oficiales recopilados por el PNUD (2013) (Anexo Estadístico Metodológico).

(Las tasas para Argentina corresponden a los años 2005 y 2008, para Bolivia 2005 y 2009, para Honduras 2007 y 2011, para Costa Rica y Paraguay 2005 y 2010, para El Salvador y Chile 2005 y 2012. Para el resto, las tasas corresponden a 2005 y 2011. ND no disponible.)

Según el PNUD esto convierte a Latinoamérica en la región más insegura del mundo, siendo el problema más grave el de la criminalidad. Entre 2000 y 2010 el incremento de los homicidios fue del 11% con más de 100.000 casos al año y más de un 1.000.000 de personas muertas, producto de la violencia criminal.

De esta forma la región muestra su flanco débil. Puede observarse desarrollo económico y estabilidad política, democracias más consolidadas, pero no han podido disminuir la violencia, el crimen y la inseguridad. En este estudio de 18

países de la región, la excepción la constituye Colombia, que logró reducir ese índice a la mitad.

Por su parte, la OMS consideró el caso como "epidémico", ya que dentro de los 10 países más violentos del mundo, 5 son de la región (Honduras, Salvador, Venezuela, Bécice y Guatemala) y otros 3 están en el Caribe (Jamaica, Islas Virgenes y St. Kitts).

En 11 de las 18 naciones la tasa de asesinatos es superior a 10 cada 100.000 habitantes. Los índices más altos son (Honduras (86,5) , México(23,8), Guatemala(38,5),Salvador(41,2) cada 100.000 habitantes. Los valores más bajos los tienen Chile (2), Argentina (5,8), Uruguay (6,1) y Bolivia (8,4) .(OMS, 2005: 18)

La mayor influencia ha sido sobre los más jóvenes con un promedio de 70 muertes cada 100.000 jóvenes, donde el 78% de los homicidios fue con armas de fuego.

En síntesis, la percepción de inseguridad en la región se ha incrementado en un 50%. * (Datos publicados por INFOBAE el 14 de noviembre de 2013)

Todos estos datos que a modo ilustrativo se exponen sobre la problemática de la inseguridad en toda la región en general y en nuestro país y nuestra provincia en particular han llevado a las autoridades de las distintas jurisdicciones a cuestionarse sobre cuál es el papel que deben desempeñar para mitigar el flagelo.

4.- Régimen normativo nacional de la seguridad ciudadana

Desde el año 1983 con el retorno de la Democracia, el sistema de seguridad de la Argentina se ha estructurado sobre tres normas básicas: la ley 23.554 de Defensa Nacional (1988), la ley 24.059 de Seguridad Interior (1991) y la ley 25.520 de Inteligencia Nacional (2001). Este conjunto de leyes constituye una tríada que conforma el entramado normativo central del sistema de seguridad y defensa.

Primeramente, se debe hacer una diferenciación entre la seguridad pública o ciudadana (seguridad interna, conforme la ley) y la defensa nacional: así,

los cuerpos policiales y de seguridad son los encargados de afrontar las vulneraciones a la seguridad pública, mientras que las fuerzas armadas tienen, salvo supuestos extraordinarios, acotada su misión a enfrentar agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas regulares de otros Estados.

La ley 24.059 de Seguridad Interior (LSI) es la que regula el Sistema de Seguridad Pública estableciendo las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior

La seguridad interior es definida por el artículo 2° de la LSI como: “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”.

En este sentido, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueden organizar su propia policía con el objeto de llevar a cabo las funciones de policía preventiva y de investigación criminal dentro de su territorio. En el mismo sentido, organizan su poder judicial y su sistema penitenciario. Junto a ello, se erige una jurisdicción federal, de excepción, en aquellos ámbitos y materias de especial interés para el conjunto del Estado. En consecuencia, la seguridad pública constituye una materia a cuya consecución y preservación concurren, en el marco de sus respectivas competencias, las autoridades nacionales y provinciales. Por ello, constituye una cuestión central el establecimiento de los mecanismos de coordinación de los distintos niveles jurisdiccionales de actuación y el despliegue y la competencia de las distintas fuerzas nacionales y provinciales que actúan en el territorio argentino.

Cabe señalar que todas las provincias han adherido a esta ley de seguridad interior.

4.1.-Régimen normativo provincial

Como se mencionó anteriormente, por tratarse de un sistema federal, las provincias de la República Argentina conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno Federal (art 121). El art. 122 de la C.N establece que las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal.

En este sentido, la Provincia de Mendoza posee dos leyes que regulan la seguridad interior en su territorio; éstas son la ley 6721 y la 6722, ambas dictadas en el año 1999.

La primera tiene por objeto sentar las bases jurídicas, políticas e institucionales del sistema provincial de seguridad pública, estableciendo sus principios fundamentales, los elementos que lo integran, su organización y funcionamiento. Ésta señala en su art. 2° que la seguridad pública es responsabilidad primaria e irrenunciable del Estado provincial.

La segunda establece las normas generales que reglan el funcionamiento, la organización y los recursos humanos de las Policías de la Provincia de Mendoza. Entre otras cosas señala que:

-Las Policías de la Provincia serán instituciones civiles, armadas, jerarquizadas y con carácter profesional, depositarias de la Fuerza Pública por delegación del Estado Provincial. Integrarán el Sistema Provincial de Seguridad Pública con la finalidad esencial de brindar el servicio público de seguridad. (Art. 2°)

- Las cuatro (4) Policías Distritales de Seguridad, la Policía en Función Judicial y la Policía Vial compondrán el sistema de policías de la Provincia de Mendoza. (Art. 3°)

-El Gobernador ejercerá la Jefatura de todas las organizaciones policiales de la Provincia de Mendoza, dictando las normas reglamentarias necesarias para su correcto funcionamiento. El Ministro de Justicia y Seguridad tendrá a su cargo la conducción orgánica y funcional del sistema de Policías de la Provincia de Mendoza, y las representará oficialmente. (Art. 4°)

-Las Policías de la Provincia de Mendoza actuarán conforme con la ley en todo el territorio de la Provincia de Mendoza, salvo en aquellos lugares sometidos en forma exclusiva a la jurisdicción federal o militar. (Art. 5)

4.2.-Competencias de los Municipios.

Desde el punto de vista histórico, las atribuciones municipales en la materia giraron alrededor de la denominada "función de policía" (en sentido restringido referido a salubridad, seguridad edilicia y moralidad públicas). A ella se sumaron funciones vinculadas con la vialidad, el tránsito y el transporte.

En el caso de Mendoza, las funciones vinculadas al tránsito y el transporte fueron reasumidas por la Provincia en 1946 a través de la Ley 2145. Esta ley sufrió varias reformas hasta que en 1993 se dicta la Ley 6082 de tránsito y transporte de personas y cargas y modificatorias; (y sus varios decretos reglamentarios, 867/94; 1339/94; 1738/07,etc), que al implementar el sistema público de circulación terrestre provincial, habilita a los municipios para que reasuman funciones en materia de tránsito, de acuerdo a sus posibilidades operativas, a través de Convenios a suscribir con el Gobierno Provincial.

En la investigación se desarrollarán los alcances y la implementación de los convenios suscriptos por las Municipalidades de Gran Mendoza en la materia.

Por otra parte, se reconoce al gobierno local aquellas competencias que hacen a la gestión para el normal desenvolvimiento de su territorio, que implica: el desarrollo urbano, la obra pública, el catastro, la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida comunitaria. Pero actualmente, el proceso de globalización económica, el aumento de la complejidad, y la mayor capacidad de la población para evaluar la gestión local, se constituyen en nuevos problemas y desafíos para la gestión de los municipios; puesto que ahora el gobierno local se convierte en depositario de expectativas sociales, que en el pasado estaban orientadas hacia los otros niveles. Por lo tanto, el municipio debe afrontar nuevas demandas, entre ellas, la seguridad de las personas, para lo cual debe articular su labor con otras instituciones y jurisdicciones.

Sin embargo, el alcance de las atribuciones que pueden tener los municipios sobre materia de seguridad ciudadana, no están explícitamente definidas en ningún documento público o ley específica. De todos modos, podemos encontrar en la interpretación de las normas que rigen el accionar municipal, ciertos aspectos que están relacionados indirectamente con la seguridad de los habitantes en dichos territorios.

La constitución de la provincia de Mendoza establece que es atribución de las municipalidades dictar todas las ordenanzas y reglamentos, dentro de las atribuciones conferidas por la constitución y por la ley orgánica de municipalidades (art. 200°).

La Ley Orgánica de Municipalidades 1079 fija en su artículo 71° inc. 9 que corresponde al Honorable Concejo Deliberante, dictar ordenanzas sobre higiene, moralidad, ornato, vialidad vecinal, administración comunal, bienestar económico de sus habitantes y demás objetos propios de su institución. Por otra parte, la ley señala en el art. 72°, que todas aquellas materias que no hayan sido especialmente designadas, son sin embargo de índole municipal o de carácter exclusivamente local, de tal manera que la enunciación de atribuciones del art. 71 no debe entenderse como de negación de los que no estén especialmente enumerados pero que sean de naturaleza o índole municipal. En relación a la seguridad pública, le corresponde al HCD todo lo concerniente al alumbrado público del municipio. (Art. 79°).

Por su parte, en materia de medidas que hacen a la seguridad, al intendente le corresponde: ordenar el allanamiento de domicilios particulares a los efectos de comprobar el cumplimiento de las leyes, ordenanzas o decretos, referentes a higiene, moralidad o seguridad, o, para hacerla ejecutar. (Art. 27) y también, decretar la desocupación y clausura de casas, negocios o establecimientos industriales o de cualquier otra clase, como asimismo el secuestro y decomiso de artículos y efectos, en cumplimiento de las ordenanzas de higiene, moralidad o seguridad pública.

Por otro lado, la ley provincial 6721 determina en su art. 9° que el Poder Ejecutivo podrá implementar en todo el territorio de la provincia un sistema de consejos de seguridad Departamentales y de foros vecinales, atendiendo a criterios de Flexibilidad, operatividad y eficacia. Funcionará un foro vecinal dentro del radio de Actuación de cada comisaria de la provincia. Por vía de Reglamentación se podrá subdividir el ámbito de actuación Territorial de cada comisaria en varias zonas, cuando las Circunstancias de densidad poblacional, superficie territorial y Seguridad así lo requieran, constituyéndose en cada una de ellas Un foro vecinal. (Art. 11°).

Por ello se trata de determinar el marco jurídico-administrativo-institucional dentro del cual las municipalidades del Gran Mendoza actúan en materia de seguridad, el alcance que le da cada una de las comunas a dicha actuación y la participación que tienen en la estrategia gubernamental de seguridad provincial para el área metropolitana.

Si bien la seguridad de las personas es competencia concurrente entre las provincias y la Nación, el municipio no es ajeno a esta temática, ya que el hecho delictivo o los siniestros tienen una identificación territorial. Como las personas afectadas son sus propios ciudadanos y al ser el nivel político más próximo a los mismos, son receptores del malestar social que esta situación genera.

Aunque el municipio no tiene competencias directas ni explícitas, existen acciones preventivas y /o disuasivas para contrarrestar la inseguridad, que los municipios pueden adoptar.

Asimismo, las competencias municipales en materia de tránsito, seguridad edilicia diseño y planificación urbana, gestión de servicios como alumbrado público, señalizaciones y otros, pueden dar lugar a estrategias articuladas de disuasión y previsibilidad en las conductas sociales.

4.3.- Caso a analizar: el Área Metropolitana del Gran Mendoza

La investigación se centró en conocer y describir cómo enfrentan cada uno de estos municipios la problemática de inseguridad y qué tipo de acciones

implementa. En base a la información obtenida, llevar a cabo un estudio comparativo . El caso de estudio incluye entonces territorialmente las municipalidades de Godoy Cruz, Capital, Guaymallén y Las Heras.

4.3.1.-Procedimiento:

Una vez determinadas teóricamente las categorías que integran y tipifican el concepto de “seguridad ciudadana”, se efectúa un relevamiento en cada una de las municipalidades mencionadas a fin de determinar :

- Si la seguridad ciudadana está incluida dentro de las funciones a cumplir
- Si hay agentes públicos de dicho municipios afectados a dicha función
- Si el municipio dispone de una estructura organizacional que la recepta, planifica y ejecuta
- Cuáles son las principales políticas y estrategias que utiliza (articulación institucional, ejecución directa, cooperación interinstitucional, planes preventivos,

4.3.2.-Modalidad de trabajo en equipo y descripción de las tareas a realizar por los distintos integrantes:

El equipo ha creado un sitio en Facebook para comunicación permanente y para subir los materiales y las producciones de los integrantes.

Las tareas iniciales , incluyen la búsqueda y discusión semanal de la bibliografía subida a la página, que supone entre otros el debate de lo que se incluirá en el cada vez más abarcativo concepto de seguridad.

La conformación de la base de datos incluye: la elaboración de un cuadro de seguimiento de sucesos de inseguridad desde el 2007 a la fecha, publicados en los diarios locales de mayor circulación y su ubicación territorial en el área metropolitana. Esta actividad tiene como finalidad identificar tendencias en lo que a sucesos de inseguridad se refiere ,a través de la construcción de porcentajes de ocurrencia ,y según la clasificación efectuada por el equipo. El relevamiento se efectuó en base a una muestra aleatoria tomada de los diarios con más circulación

en Mendoza, en los períodos señalados.

Según Kessler, el periodismo sobredimensiona los hechos de inseguridad en la Argentina, pero asimismo el gobierno es generalmente resistente, o eventualmente extemporáneo en la divulgación de esta clase de datos, por lo cual marcar tendencias aparece como lo más equilibrado a la vez que permite comparaciones.

Otros dos componentes del equipo, tienen a su cargo, la obtención de datos estadísticos de organismos públicos como el Ministerio de Seguridad de la Provincia, La Policía Provincial, el Instituto de Seguridad Pública, El Poder Judicial, la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia y el Plan estratégico de la Universidad Nacional de Cuyo. Cada uno de estos organismos ha elaborado distintos tipos de estadísticas.

El equipo participa alternadamente en el relevamiento de datos en el territorio. Ello implica la discusión y posterior elaboración del cuestionario para la entrevista que se llevará a cabo en cada municipalidad metropolitana. El instrumento debe permitir comparar las políticas y acciones de cada una y si ello tiene incidencia en la ocurrencia de fenómenos de inseguridad.

Otro aspecto de la investigación, está relacionado con la esfera de competencias de los entes públicos involucrados. Ello supone el análisis documental de la Constitución Provincial, Leyes, decretos, reglamentaciones provinciales y legislación y reglamentación municipal vinculadas a la temática de seguridad, tanto personal como vial, así como publicaciones sobre el tema. Este análisis que complementa el marco teórico se suma a las consideraciones sobre la conceptualización del fenómeno de la inseguridad y la tipificación de la unidad de análisis, por sus características como un área metropolitana.

Hecho el relevamiento se comparan los datos de cada municipio y se efectúa un mapeo de la participación de los gobiernos locales del área metropolitana en la concreción del objetivo de "seguridad ciudadana".

También se obtienen datos a través de información secundaria, y de entrevistas y relevamientos en cada municipio, tanto de los componentes formales

(resoluciones, decretos, ordenanzas, etc) como de actuación: personas afectadas, equipamiento, actividades , etc.

En primer lugar el equipo de trabajo completa una labor teórica y metodológica bajo la supervisión de la dirección de proyecto, consistente en precisar las categorías que integrarán el objeto de estudio, planificar y elaborar los cuestionarios, encuestas, información que debe relevarse, en un formato que permita su comparación .

Luego se planifican las visitas a las municipalidades, las entrevistas, encuestas y formularios para relevamiento, ejecutando el trabajo de campo hasta completar todos los datos requeridos para concluir el diagnóstico y preparar el mapeo. Las conclusiones preliminares permiten un debate a través del cual encontrar y resaltar coincidencias y puntos centrales que luego se incorporan en el informe final.

Bibliografía

ARRIAGADA, Irma y GODOY Lorena: Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. División de Desarrollo Social, Cepal. Serie Políticas Sociales N° 32, Santiago, 1999

ARRIAGADA, Irma y GODOY,Lorena : " Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana"; en: Revista de la CEPAL, N° 70, Santiago, Chile, 2000.

BARATTA, Alessandro Política criminal: entre la política de seguridad y la política social; en: Delito y seguridad de los habitantes. Elias Carranza (Coord.). Ilanud-Comisión Europea, Costa Rica, 1997.

BELIZ, Gustavo: "Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe: amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión"; BID, Documento de debate; Washington , 2012.

BINDER, Alberto : "El control de la criminalidad en una sociedad democrática"; Ceppas, (Centro de políticas públicas para el socialismo), Bs As, 2003

DEIE : "Sistema estadístico municipal", Mendoza, 2010 (datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Gobierno de la Provincia en base al Censo Nacional de Población)

DE LA PUENTE, Patricio et al,: Seguridad ciudadana y prevención del delito, en: Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, GENCHI, 2000, Santiago

DÍEZ, José: "El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana", en: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, Junio 2004.

FLEITAS, Diego: "La seguridad ciudadana en la Argentina y su relación con el contexto regional"; FLACSO , Argentina, Buenos Aires 2010.

KESSLER, Gabriel: "Miedo al delito y victimización en la Argentina" , en Estado, Democracia, y Seguridad Ciudadana, Aportes para el Debate, PNUD, Buenos Aires, 2008.

KOSOVSKY, Darío: "Delito y análisis de la información en la Argentina", en Estado, Democracia, y Seguridad Ciudadana, Aportes para el Debate, PNUD, Buenos Aires, 2008.

OMS : "Informe mundial sobre la violencia y la salud", de la Organización Mundial de la Salud, en Revista Panamericana de Salud Pública, Washington, 2002.

PNUD : "Seguridad ciudadana y derechos humanos"- Informe de CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), N.Y . 2009-

PNUD: "Informe Regional de Desarrollo Humano, 2013-2014", N. York 2015.

PNUD: "Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnósticos y propuestas para América Latina", N. York, 2013

Legislación y normativa:

Constitución Nacional, Constitución Provincial, Ley Orgánica de Municipalidades (1079), leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales y convenios

Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988)

Ley 24.059 de Seguridad Interior (1991)

Ley 25.520 de Inteligencia Nacional (2001)

Leyes de la Provincia de Mendoza , 6721, 6722 (1999)

Código Penal –Ley 25.882 -