

**Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado
Universidad Nacional de Cuyo**

Proyecto de Investigación 2007 – 2009

**“Lineamientos para la Reconversión de la Policía hacia un
modelo de Organización Inteligente”**

Director: Dr. Alberto Montbrun – Facultad de Derecho, UNCuyo

Equipo de trabajo:

**Dr. Edgardo Valenzuela – Subdirector – Facultad de Derecho, UNCuyo
Licenciada Liliana Porras – Instituto Universitario de Seguridad Pública
Miguel Mansilla – Facultad de Derecho, UNCuyo
Francisco Immerso – Facultad de Derecho, UNCuyo
Maximiliano Legrand – Facultad de Derecho, UNCuyo**

INDICE GENERAL DEL INFORME

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN GENERAL AL ESTUDIO

La problemática de la organización policial en el contexto del cambio de sociedad y del cambio de paradigma científico
Hipótesis y metodología de abordaje

CAPÍTULO II: LA EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS CIENTÍFICOS

Introducción

La crisis del positivismo y la emergencia del pensamiento sistémico

La ciencia en el siglo XX: nuevas vertientes

Teoría cuántica

Gestáltica

Psicología genética

Constructivismo

Cibernética

Teoría General de Sistemas

Autopoiesis

Termodinámica del no equilibrio

Geometría fractal

Teoría de Caos

Teoría de redes

El paradigma científico de la complejidad

CAPITULO III: ENFOQUE SISTEMICO CIBERNETICO

Introducción. Importancia del tema

La percepción de la realidad

Hechos (lo sintomático)

Patrones y tendencias (lo preocupante)

Estructuras sistémicas (lo importante)

Modelos mentales (lo esencial)

Enfoque sistemico

Elementos para el análisis de un sistema

3.1.1. Insumos y productos

Propiedades de un sistema

Características de un sistema

Características del enfoque sistemico

Sistemas caóticos

Dinámica de sistemas

CAPÍTULO IV: SISTEMAS ADAPTATIVOS COMPLEJOS

Introducción. Algunas definiciones

Características de los Sistemas Adaptativos Complejos

Complejidad

Estructuras disipativas

No linealidad y no equilibrio

Impredictibilidad

Interacción e interdependencia

Retroalimentación

Autoorganización

Emergencia

Descentralización

Coherencia en el cambio

Adaptación y aprendizaje

Límites o fronteras

Replicación fractal

Requisito de variedad

CAPÍTULO V: UNA REVISIÓN CRÍTICA DEL CONCEPTO DE PODER

Introducción: la cuestión del poder y su relación con la seguridad

El concepto de poder en la doctrina política

El concepto de poder y las revoluciones burguesas

La perspectiva desde el paradigma de complejidad

Aportes de la teoría de redes que afectan el concepto tradicional de poder

Conclusiones provisionarias

CAPÍTULO VI: EL IMPACTO DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN EL DISEÑO DE ORGANIZACIONES

El cambio en las organizaciones. Una revisión de la bibliografía sobre el tema

CAPÍTULO VII: EL IMPACTO DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN LOS PROCESOS EDUCATIVOS

La educación en el paradigma de la sociedad tecnotrónica del conocimiento y su impacto en la capacitación policial

CAPÍTULO VIII: LAS ORGANIZACIONES INTELIGENTES

¿Qué es una Organización Inteligente?

Disciplinas de la Organización Inteligente.

Pensamiento Sistémico

Dominio Personal

Modelos Mentales

Construcción de una Visión Compartida

Aprendizaje en equipo

El aprendizaje en las organizaciones inteligentes

El liderazgo en las organizaciones inteligentes

CAPÍTULO IX: LOS NUEVOS MODELOS DE POLICÍA

Introducción

Breve síntesis histórica de la evolución de los modelos de policía

Losa nuevos modelos: Policía comunitaria y otras variantes

Componentes de los nuevos modelos de policía

Asociación con la comunidad

Resolución de problemas

Cambio organizacional

Trabajo a partir de indicadores sociales

Principales diferencias de los nuevos modelos de policía con el modelo tradicional

Reactiva / Proactiva

Centralizada / Tendencia a la descentralización

Perfil militarista / Perfil civil: profesional de la disfunción

Respuesta única / Respuesta múltiple

Actuación reglada / Actuación más discrecional con código ético

Organización vertical rígida / Organización con tendencia menos rígida

Exclusiva / Inclusiva

Proveedora de respuestas / Articuladora de respuestas

Guiada por tareas / Guiada por obtención de resultados

Aislada de la comunidad / Integrada a la comunidad

Trabajando “por” la comunidad / Trabajando “con” la comunidad

Los jefes deciden / Todos los policías adquieran mayor nivel de capacidad

Nuevas habilidades, destrezas y prestaciones

Algunos mitos sobre los nuevos modelos de policía

CAPÍTULO X: ANÁLISIS DE CASO. POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La reforma policial de 1997 y su relanzamiento en 2003

La nueva organización de la policía

Los marcos normativos

Altos y bajos de la reforma de las Policias de la Provincia de Buenos Aires

CAPÍTULO XI: ANÁLISIS DE CASO. POLICÍA DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

Introducción

El programa de Policía Comunitaria de La Rioja

La Brigada de Prevención Comunitaria

Altos y bajos del programa

Conclusiones

CAPÍTULO XII: ANÁLISIS DE CASO. POLICÍA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

La reforma policial de 1998 y la evolución del proceso hasta 2008
Situación de la Policía de Mendoza en relación al número de policías
Situación de la Policía de Mendoza en relación a la estructura orgánica
Situación de la Policía de Mendoza en relación a los niveles de instrucción de la planta
La política de ingreso masivo en los últimos años
El problema de los suboficiales

CAPITULO XIII: LINEAMIENTOS PARA UNA RECONVERSIÓN DE LA POLICÍA

Algunas dificultades para la elaboración de un perfil de policía
La necesaria coexistencia de dos modalidades básicas de policía
La propuesta de un nuevo modelo de policía para Mendoza
Una policía proactiva y solucionadora de problemas
Nuevos roles y funciones
Nuevas habilidades, destrezas y prestaciones

CAPÍTULO XIV: RESUMEN Y CONCLUSIONES PROVISORIAS

Anexo: Glosario de términos de “Dinámica de sistemas”
Bibliografía

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN GENERAL AL ESTUDIO

La problemática de la organización policial en el contexto del cambio de sociedad y del cambio de paradigma científico

A lo largo de los últimos años la problemática de la seguridad ha venido ocupando un lugar primordial entre las preocupaciones de la opinión pública y en las atenciones de la agenda gubernamental, siendo las cuestiones relacionadas con la policía un aspecto crítico de esta situación. Desde la experiencia cotidiana y desde los estudios e investigaciones, como así también de la compulsa de una vasta bibliografía sobre el tema, parece advertirse un claro desfase entre el funcionamiento real de nuestras instituciones de policía y las expectativas que la población y el gobierno colocan sobre ellas respecto a la atención y contención de la problemática de la inseguridad.

El alto nivel de delitos, persistente en nuestro medio desde hace casi dos décadas, acentúa la percepción disvaliosa del funcionamiento policial, lo cual no sólo afecta de manera central la calidad de vida de la población sino que lastima también la legitimidad de los gobiernos y del propio sistema democrático ante tentaciones de facilismo autoritario.

¿Cuáles son las razones de este desfase?

Respecto de las mismas se han sostenido diversas tesis: falta de recursos; obsolescencia de los marcos legales; deficiente capacitación del personal; benignidad de las leyes penales; impunidad judicial; no erradicación de la doctrina de la “seguridad nacional”; etc. En muchos casos estas respuestas se han traducido en concretas decisiones de carácter político.

Nuestra hipótesis postula que el desfase responde al cambio de las dinámicas de la sociedad globalizada y cibernetizada del siglo XXI frente a las cuales los sistemas mecánicos, rígidos y jerárquicos propios de la sociedad industrial carecen de capacidad de respuesta adecuada.

El proyecto propone un análisis de la literatura más actualizada sobre el tema del cambio paradigmático en su aplicación a organizaciones, así como una evaluación del funcionamiento concreto de tres organizaciones policiales de Argentina, que han generado cambios importantes en la última década, a fin de verificar tanto el diagnóstico de obsolescencia funcional como también los inconvenientes y trabas que pueden afectar a los procesos de cambio si los actores no están adecuadamente concientizados.

El estudio implica una profundización del diagnóstico en el caso de la Policía de Mendoza a fin de delinear las bases de la transformación del modelo actual a un modelo de las llamadas “organizaciones inteligentes” que implica una síntesis paradigmática en el tema.

Hipótesis y metodología de abordaje

En los últimos años se han multiplicado las publicaciones y estudios basados en el paradigma autoorganizativo, al extremo de que en ciertas disciplinas científicas se lo considera ya el paradigma vigente. También en Ciencias Sociales su utilización es creciente, aunque aún resulta escasa la bibliografía relacionada estrictamente con la problemática policial.

La tesis central de nuestro estudio parte de que las policías de seguridad en Argentina padecen un problema de falta de compensación homeostática con el entorno en el que deben operar. Esta falta de compensación se traduce en falencias graves en la prevención del delito; demoras y deficiencias en la investigación de delitos; mala relación con la comunidad, especialmente sectores juveniles o socialmente postergados; desprestigio institucional y desprestigio social de la profesión de policía; casos de violencia institucional y “gatillo fácil” y otros problemas.

A lo largo de los últimos años se han incrementado significativamente los recursos económicos destinados por el Estado a las policías y se han ensayado cambios de distinto tipo en marcos legales y procesos de capacitación y formación del personal. Sin embargo el número de delitos se mantiene muy alto, así como también la recurrencia de las problemáticas reseñadas en el párrafo anterior.

Las policías de Argentina y el mundo se estructuraron a comienzos del siglo XX siguiendo las pautas de las organizaciones mecánicas de la sociedad industrial, es decir estructuras jerárquicas y supernumerarias, rigidez organizacional y verticalidad decisional.

La emergencia de la sociedad del conocimiento y el solapamiento intersticial de la disfunción en todos los espacios individuales, sociales, laborales y políticos somete a las viejas estructuras policiales a un efecto de trituración por colapsamiento, al quedar comprometida su capacidad de respuesta a la complejidad del entorno por falta de variedad y de capacidad e generar variedad.

Las respuestas lineales, sintomáticas y reduccionistas ensayadas hasta la fecha no han permitido una mejora de la situación de las policías frente al entorno social ni tampoco han contribuido a una disminución en el número de delitos ni en el nivel de violencia social imperante.

Una reconversión de los sistemas de policía requiere un encuadramiento científico adecuado y actualizado coherente con el tipo de sociedad en el cual el sistema ha de operar. Para ello, el Capítulo II resume un análisis actualizado de la bibliografía sobre el tema de cambio de paradigma científico y su impacto en el diseño y gestión de organizaciones. Es que el proceso de la ciencia a lo largo del siglo XX ha generado un impacto tan trascendental y profundo en nuestra *percepción y comprensión de la realidad* que entendemos que si el mismo no es adecuadamente ponderado en cualquier abordaje metodológico de aproximación a cualquier fenómeno complejo las decisiones que se tomen no serán pertinentes ni adecuadas. Por ello explicitamos en el punto siguiente las características de nuestro abordaje de la realidad, desarrollando en el Capítulo II la cuestión más profunda del cambio de paradigma en la ciencia.

El Capítulo III presenta una síntesis de la actual teoría de los Sistemas Adaptativos Complejos y de las características de los mismos que deben ser consideradas a la hora de comprender el funcionamiento de cualquier sistema vivo, sea un microorganismo, un organismo o una supracomunidad biológica como es cualquier colectivo social identificable en un entorno (una familia, una pandilla, una sociedad, un cuerpo de policía).

El Capítulo IV introduce otra problemática crucial para entender la crisis no solo de las policías sino también de la generalidad de los macro sistemas de gerenciamiento de la convivencia de la modernidad (escuelas, justicia, administración pública) y que está relacionado con el cambio profundo en el concepto de *poder* desde su conceptualización en el positivismo científico hasta su resignificación en el contexto de la sociedad en red.

El Capítulo V aborda la cuestión referida al impacto que ha tenido el cambio de paradigma científico en el diseño y gestión de organizaciones en la segunda mitad del siglo XX, implicando el paso de las organizaciones rígidas y mecánicas a las organizaciones cuánticas.

El Capítulo VI aborda el tema del cambio de paradigma en materia de procesos educativos, cuyo impacto ha sido significativo y es un tema crítico en un proceso de rediseño de las policías.

El Capítulo VII y la síntesis que conforma la obra de Peter Senge (MIT) relativa a las “learning organizations” (organizaciones inteligentes) con sus respectivas características.

El Capítulo VIII desarrolla una revisión general de las bases de las profundas reformas que han experimentado muchos departamentos de policía en el mundo a partir de la emergencia de los nuevos modelos de policía proactiva, policía comunitaria, policía orientada a problemas y otras modalidades en constante aparición (hot spots policing, third party policing, pulling levers policing, etc.). En todos los casos se podrá advertir que estas nuevas modalidades son funcionales con los cambios paradigmáticos operados en el ámbito científico desde las organizaciones rígidas y mecánicas hasta las organizaciones inteligentes.

Los Capítulos IX, X y XI contienen un análisis empírico del funcionamiento de policías provinciales argentinas en áreas seleccionadas a fin de constatar la correspondencia del modelo con el paradigma organizacional de la sociedad industrial y de los marcos normativos vigentes a fin de evaluar su coherencia con el marco teórico que preside el diseño organizacional y las posibilidades que permite de cambios y reconversiones.

En todos los casos analizados se da la doble circunstancia de que se trata de policías que encararon cambios importantes en la última década, pero en todos los casos se verifican también retrasos y contradicciones motivadas por la falta de comprensión de muchos líderes del sentido de los cambios o de la orientación general de las nuevas policías.

Para el equipo de investigación dicho análisis configura una experiencia valiosísima para comprender que los consensos políticos y las bases científicas de un proceso de transformación son tan importantes como la convicción de los actores del proceso en la pertinencia de los cambios que se impulsan. Y que las resistencias al cambio constituyen un factor inmunológico de las viejas instituciones que impide su transformación.

El Capítulo XII resume y sintetiza los lineamientos de la investigación y el Capítulo XIII enumera las principales conclusiones del estudio.

Metodología de abordaje

La metodología de abordaje que utilizaremos en nuestro análisis y que venimos utilizando en otras investigaciones, distingue distintos niveles de percepción de la realidad (Monbrun y otros; 2002, 2004) con el objeto de dar cuenta de la complejidad de la realidad social y determinar a posteriori las medidas de intervención. En estos niveles de abordaje de la realidad distinguimos:

Hechos (lo sintomático). Los hechos, “lo que está pasando”, son todo tipo de emergentes fácticos, todo aquello que es inmediatamente asequible a una percepción sensorial. Los hechos configuran siempre la parte de la realidad que percibimos de forma instantánea e inmediata. A este nivel lo consideramos lo urgente.

Los hechos son lo que percibimos inmediatamente desde nuestros sentidos, y son lo que nos irrita o nos gratifica, y lo que nos moviliza a la acción. La percepción de la realidad en términos de “hechos” es tan antigua como la humanidad misma y el hombre desde siempre se acostumbró a responder a los hechos, generando una conducta de tipo reactivo que aún permanece fuertemente arraigada.

Obviamente la percepción de la realidad en términos meramente fácticos es particularmente sesgada, ya que los hechos no son sino el emergente más externo de estructuras profundas. No obstante, la circunstancia de que se trate de “síntomas” de un problema más profundo no implica soslayar la extraordinaria importancia de los “hechos”. De ellos está compuesta la vida cotidiana.

Normalmente, las preguntas que nos formulamos ante los hechos sintomáticos son:

- ¿Cómo puedo hacer para que este problema cese?
- ¿Cómo puedo hacer para que este problema no tenga repercusión en el futuro de la sociedad?
- ¿Cómo puedo hacer para intervenir ante este problema lo más rápidamente posible?
- ¿Cómo puedo mejorar la sanción de este problema?, etc.

Las estrategias de seguridad concentradas en los hechos se relacionan por una parte con la respuesta del sistema a cada delito – por ejemplo, medidas de investigación criminal y respuesta judicial – hasta aquellas medidas eminentemente situacionales.

Adelantemos desde ya que cualquier estrategia de seguridad ciudadana basada exclusivamente en la respuesta reactiva a los hechos, aún por más rápida y efectiva que pueda ser es inconducente y no puede evolucionar con consistencia. Hay niveles más profundos de la realidad que admiten una indagación.

En materia de “hechos” cotidianos las disfunciones de las policías en Argentina son notorias y la prensa está llena de ellas. El rango va desde policías que incumplen sus normales funciones con demoras, malos tratos o casos de violencia hasta organizaciones delictivas conformadas por policías.

Patrones y tendencias (lo preocupante). Los patrones o tendencias son los hechos repetidos en el tiempo, las regularidades, las características que se repiten o reiteran con mayores o menores variaciones a lo largo de un período. Este nivel de percepción de la realidad entraña un ejercicio de *reunión, acopio y análisis de información*.

Obviamente cada uno de los hechos – cada accidente, cada delito, cada incendio – es diferente a los otros, pero si descubrimos entre ellos un *parentesco o una familiaridad o una similaridad*, tenemos un “patrón” y una “tendencia” según resulte que la repetición del hecho se está incrementando, disminuyendo o manteniéndose en determinado nivel.

En el mundo real nunca dos hechos son idénticos porque todo está cambiando permanentemente, pero ello no significa que no existan patrones de familiaridad entre los diversos hechos. Estos patrones pueden estar dados – en materia de delito – por el lugar del hecho, el tipo de víctima, la hora de los hechos, la circunstancia de los mismos, el modus operandi o los rastros que el hecho deja o cualquier otro elemento del mismo que tenga una regularidad.

Los patrones o tendencias, más allá de su extraordinaria importancia, no son inmediatamente asequibles a nuestros sentidos, es decir: no los “vemos”. Para visualizar un patrón o una tendencia debemos hacer un esfuerzo de abstracción, estudio, investigación e indagación. Las tendencias hay que descubrirlas reuniendo y analizando información y haciendo investigación empírica.

Las preguntas que nos formulamos en este nivel de la realidad son:

- ¿Qué tipo de tendencias o de patrones parecen estar teniendo lugar?
- ¿Desde hace cuánto tiempo viene sucediendo esta situación?

- ¿Cuántos hechos de este tipo he tenido en este lugar en los últimos meses / semanas / años?
- ¿Cuántos recursos humanos, de equipamiento y financiero venimos destinando en este tema?

Los abordajes de patrones y tendencias han encontrado un fuerte sustento en las prácticas de prevención del delito a través de tecnologías como la Compstat, el mapeo de delitos, las “zonas calientes” y los diversos sistemas de recopilación y análisis de información estadística.

Para los países latinoamericanos, la falta de información debidamente registrada y documentada constituye un problema permanente en el diseño de políticas de seguridad sobre todo desde el ámbito policial. El problema, pensamos, no se registra con igual intensidad respecto de estadísticas socioeconómicas, donde la información se encuentra en general bien actualizada.

Nuestro estudio ha profundizado muchos patrones y tendencias en materia de policía que se sintetizan en el Capítulo referido al caso puntual de Mendoza, si bien las características encontradas son comunes a las de otras provincias también.

Estructuras sistémicas (lo importante). Ya en un tercer nivel, comenzamos a ponderar e indagar en torno a los elementos, interacciones y procesos de intercambio y transformación que se están verificando en el mundo real, de manera tal de que sea posible la emergencia de los patrones o tendencias que hemos podido constatar. Cuando estamos frente a un patrón o tendencia podemos afirmar sin dudar que existen un *conjunto de factores subyacentes* que interactúan para que ese patrón se verifique y que si no somos capaces de operar sobre esa *estructura sistémica* subyacente, los hechos se seguirán sucediendo una vez y otra vez mostrando una tendencia incrementadora.

La más elemental noción de “sistema” refiere a un conjunto de elementos, procesos e interacciones que operan con cierta permanencia en el tiempo y que produce determinadas consecuencias en el mundo real.

Las preguntas con las cuales indagamos en las estructuras sistémicas son del tipo:

- ¿Qué particular configuración de elementos e interacciones se están produciendo para que se verifiquen los patrones y tendencias que estamos observando?

- ¿Qué factores determinan esta situación?
- ¿Cuáles son las principales variables que interactúan en este proceso?
- ¿Cuáles son los principales intercambios que se están operando en esta realidad?
- ¿Qué ingresa a este sistema?
- ¿Qué proceso de transformación tiene lugar en él?
- ¿Qué egresa al entorno?
- ¿Cómo repercute sobre el sistema en análisis el entorno en el que opera?
- ¿Cómo se modifican y transforman ambos?

En este nivel de análisis y en lo puntualmente referido a la cuestión de la seguridad pública, los análisis de tipo sistémico y estructural nos llevan al estudio y abordaje de los llamados “factores de riesgo” que como veremos más adelante están íntimamente ligados a la llamada “prevención del delito a través del desarrollo social”. Ellos son considerados elementos de tipo estructural o “sistémico” de los procesos de incremento de la delincuencia.

Modelos mentales (lo esencial). Los modelos mentales son la parte tal vez más inmaterial e intangible de este esquema de percepción, pero quizás por ello la más estratégica y crucial.

Se trata de ese rico conjunto de ideas, creencias, valores, juicios y prejuicios, que condicionan nuestra interpretación del mundo y nuestra forma de operar sobre él. Este es un punto de significativa relevancia en lo relativo al análisis de la percepción de la realidad.

Sugerimos que todo lo que tiene lugar en el mundo real, se debe a que existe un sistema de valores en función del cual esa realidad tiene sentido, razón de ser y justificación. O para decirlo de un modo más sencillo: todo lo que pasa, todo lo que sucede en una particular realidad, es porque los seres humanos que interactúan en ella lo promueven, lo sostienen, lo consienten, lo apoyan, lo toleran, o sencillamente lo ignoran o se resignan a ello por considerarlo inevitable.

Cuando nos referimos a los modelos mentales nos referimos a la *energía que crea y recrea* continuamente esa compleja configuración estructural de hechos, patrones y sistemas que llamamos realidad.

Las preguntas que normalmente nos formulamos para indagar en modelos mentales subyacentes (sin olvidar nunca que *nuestros propios modelos* sesgan cualquier análisis) son del tipo:

- ¿Qué quiere realmente esta persona o personas?
- ¿Qué intereses movilizan a la persona?
- ¿Qué valores tienen en juego cuando hacen esto?
- ¿Qué tipo de prejuicios llevan a esta persona a actuar así?

Enfaticemos que *las personas operan sobre la base de sus modelos mentales*. Más allá de explicaciones y justificaciones, y más allá de los discursos y las ideologías proclamadas o invocadas para justificar decisiones y actitudes, lo que realmente motoriza la conducta de todos nosotros son las ideas y creencias profundas que configuran nuestra percepción e interpretación del mundo y orientan nuestro accionar.

La moderna ciencia de aprendizaje organizacional indica que en muchas ocasiones las creencias profundas se encuentran en conflicto con los valores proclamados.

Las creencias profundas pueden cambiar cuando nuestra experiencia nos indica fallas o perturbaciones en nuestra forma de percibir el mundo y al mismo tiempo la necesidad de cambiar porque seguir el mismo camino puede conducirnos a más de lo mismo. Pero si no sentimos la inquietud del cambio, o no percibimos su necesidad, difícilmente pueda darse el cambio cultural de pensar “distinto”, “creativamente” o “fuera de la caja”.

Por nuestra propia conformación mental tendemos a ser conservadores con nuestras ideas y a sentirnos cómodos y refugiarnos en el mundo que conocemos, lo cual nos puede hacer poco propensos a lo nuevo o lo desconocido. Esta situación configura un permanente desafío a la renovada creatividad de los seres humanos, y a revisar sus modelos mentales.

En materia de seguridad ciudadana, las estrategias relacionadas con los ámbitos educativos y comunitarios, que buscan generar una nueva conciencia respecto al problema de la inseguridad y al necesario protagonismo de todos los actores críticos en el mismo, como así también lo relacionado con los medios de comunicación, se concentran en este nivel más profundo de percepción.

Aclaremos aquí que como todo esquema, nuestro diagrama de percepción de la realidad es arbitrario, pero su utilización permite distinguir con claridad qué efectos tendrán nuestras acciones en el mundo real.

Por otro lado, todos los niveles de la realidad están profundamente interrelacionados entre sí a través de procesos de retroalimentación causal recíproca.

Por ejemplo, si nuestro patrón o tendencia indica un alto nivel de delitos impunes, ello reforzará los modelos mentales resultantes para los delincuentes en el sentido de que no serán castigados por su conducta, lo cual incrementará el número de hechos con el consecuente refuerzo de todo el sistema.

Una especial consideración merece en materia de modelos mentales lo referido a los paradigmas científicos. Es que los paradigmas, en tanto herramientas de percepción, interpretación y operación de la realidad, son productos históricos que definen una percepción del mundo y la manera de opera sobre él. Abundaremos sobre este tema en el Capítulo II.

En el contexto de la realidad actual de Argentina, la problemática de la seguridad es una de las tres cuestiones que más preocupan al colectivo social según cualquier encuesta. Esto vincula directamente su adecuada prestación a la calidad de la democracia y a la propia legitimidad del sistema político vigente.

Con los resultados esperados, aspiramos a que nuestra investigación permita a los decisores públicos que decidan encarar procesos de reformas de sus departamentos de policía, contar con un enfoque científicamente actualizado y pertinente para establecer los lineamientos básicos de cualquier reforma, que aseguren su evolución en el tiempo y su actualización permanente. Al mismo tiempo, deberá servir también para evaluar ensayos de reforma instrumentados a la fecha y su real eficacia y pertinencia.

CAPÍTULO II: LA EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS CIENTÍFICOS

“Una innovación científica importante raras veces avanza ganando y convenciendo gradualmente a sus opositores... Lo que si pasa, es que sus oponente mueren gradualmente y la siguiente generación está más familiarizada con la idea desde el principio.”

Max Planck (*La Filosofía de la Física*)

Introducción

El problema del conocimiento ha tenido como todo su evolución. El conocimiento de la realidad y la pretensión de búsqueda de “la verdad” comenzaron ya con los presocráticos a través de la indagación filosófica la que buscaron respuestas en la Metafísica. La pregunta fundamental de la metafísica es ¿Quién existe?; ¿Qué existe? Esta respuesta está contenida en la metafísica realista, en el realismo. Inmediatamente la respuesta que da el espíritu humano es que existen las cosas, el mundo de las cosas y Yo entre ellas. Por eso el mundo es lo que existe: es decir, el conjunto de todas las cosas, de todos los seres y todas las substancias las que están impregnadas de inteligibilidad: los seres y las cosas son y además tienen esencias, por lo que son inteligibles.

De esta manera la relación, entre las cosas impregnadas de inteligibilidad y nosotros que nos hallamos en este mundo, es una relación de conocimiento. Para conocer las cosas, empezamos por formar nociones de ellas y posteriormente conceptos que reproducen las esencias de las cosas.

Cuando tenemos el concepto de las cosas, ya estamos provistos para caminar por el mundo, pues de esta manera podemos, cada vez que encontramos una cosa que nos interese, tener listo el concepto que le corresponde y entonces formular juicios de conocimiento, en donde diga: esto es esto. El conocimiento, entonces, refleja en la mente la misma realidad. Por eso, para el realista el conocimiento es reflejo. De esta manera, entre el pensamiento que conoce y la realidad no hay discrepancia alguna, pues la verdad se define por la adecuación entre el pensamiento y la cosa. Esa adecuación se consigue por la correcta formación de los conceptos.

La evolución del pensamiento realista es una continua corrección de los conceptos. Que aparece en Parménides con el descubrimiento de la razón como medio para comprender la realidad, pasa por Sócrates, el creador de los conceptos capaces de reflejar la realidad; sigue en Platón, y llega a Aristóteles, que busca perfeccionar los conceptos a través de la dialéctica, produciendo una discusión entre conceptos mal formados y conceptos mejor formados, estableciendo así el método de la metafísica realista. Es por medio de la dialéctica que se intenta reproducir fielmente la articulación misma de la realidad.

Debemos destacar la aparición de los conceptos como modo de conocimiento de la realidad, para así poder interpretarla y actuar sobre ella. A tal fin, es revelador estar al tanto del modo en que aparece por primera vez, en Occidente, este nuevo método de conocimiento, totalmente diferente al conocimiento mitológico y legendario, que en ese entonces reinaba en el mundo. Es Sócrates quien da el paso inicial que nos lleva al presente. Como indicamos, los conceptos tuvieron origen en el mundo griego, fue Sócrates quien planteó esta nueva forma de ver la sociedad. Fue algo totalmente revolucionario y Sócrates, bueno es decirlo, tiene el mayor mérito por ello.

Este método tuvo un triunfo instantáneo, fue el triunfo de la geometría que aplicó su método al mundo de las palabras, de lo que denominamos social. Los entes geométricos, llámese: polígonos, triángulos, cuadrados, círculos, elipses, utilizados por los egipcios para regar sus tierras y construir sus pirámides fueron tomados por Sócrates y luego por Platón para sus propios proyectos. Por fin los hombres pudieron poner un límite a la “indeterminación y vaguedad natural del discurso” entre las personas, que por sí mismo es errático y pasa de un tema a otro según la ocurrencia de los participantes, dependiendo de sus propios intereses y estados emocionales.

De estos entes geométricos, a través de los cuales se demarcan un “espacio terrestre”, se obtuvo el concepto que demarca un “espacio social” o “espiritual”, un espacio sobre el que se puede trabajar mentalmente, ordenando el discurso y sometiendo a los discursantes al férreo cerrojo de los conceptos. Esto tuvo como consecuencia cambiar la naturaleza propia del hombre, que de por sí es un ser creador, y para ello necesita de libertad, de indeterminación, no le son necesarios los cerrojos que lo asfixian poniendo límite a su capacidad primordial que es: cambiar, transformar y crear un mundo de acuerdo a su espíritu y sus supremas capacidades que tienen, a no dudarlo, su origen en sus emociones,

perfeccionadas por cientos de experimentos que la naturaleza ha realizado por millones de años, hasta llegar a este ser, que somos nosotros y que nos autodenominamos, los sapiens sapiens.

En el fondo el pensamiento realista tiene uno y mismo procedimiento, a saber: que las cosas son inteligibles; que las cosas son las que tienen en su propio ser la esencia; la cual es accesible al pensamiento porque el pensamiento se pliega y coincide perfectamente con ella. La inteligibilidad de las cosas es uno de los postulados fundamentales del realismo. Y es con Aristóteles donde el realismo llega al tope de sus posibilidades, transformándose en una forma flexible, ramificada y llena de individualidades concretas .

Esta creencia aristotélica comienza a sufrir un importante deterioro a partir del siglo XV, y ese detrimiento va siendo cada vez mayor. Las bases del aristotelismo van siendo socavadas por los hechos históricos y los descubrimientos particulares sobre el pensamiento humano. Circunstancias históricas significativas contextuaron ese proceso de crisis. En primer lugar la destrucción de la unidad religiosa, a través de las guerras de Religión, que tienen como consecuencia la aparición del mundo del protestantismo. La lucha entre los distintos credos religiosos hace tambalear la fe en una verdad única que une a todos los cristianos.

También los descubrimientos que acompañaron la verificación de la redondez de la tierra, cambiando por completo la imagen que se tenía de la realidad terrestre. Este cambio conmueve toda la física de Aristóteles.

A más de haber descubierto la redondez del planeta, se descubre el cielo. El hombre del siglo XVI descubre el sistema planetario a través de Kepler y Copérnico. Esto cambia por completo la idea que los hombres tenían de los astros y de su relación con tierra. La tierra cesa de ser el centro del universo, y ahora es un planeta más, y no de los más grandes. El centro del sistema es el Sol y el sistema solar es uno de los tantos sistemas que compone la inmensidad del cielo. Esto también conmueve profundamente la ciencia aristotélica y la tierra deja de tener la posición central única y privilegiada que los antiguos y Aristóteles le atribuían.

En estos momentos el saber humano entra en la crisis más profunda que se conocía. Sin embargo, de esa crisis aparece una posición completamente nueva respecto del conocimiento.

Las cosas llegan a tal nivel de confusión, desconcierto científico y filosófico a principios del siglo XVII que se hace necesario replantear de nuevo las raíces del pensamiento.

Sin embargo, han transcurrido veinte siglos y el pensamiento que lo replantea no se encuentra en las mismas condiciones que al inicio con Parménides. Es con Parménides que este nace, y con el tiempo se han ido acumulando las teorías del pasado y un cúmulo de experiencias que presionan sobre los nuevos tiempos. Tampoco es un pensamiento libre y espontáneo, como en las primeras épocas. Pues, ahora, todo el pensamiento aristotélico se encuentra presente, y este obliga a un pensamiento nuevo. Parménides, Platón y Aristóteles eran exploradores ingenuos, inocentes y crédulos. Descartes, por el contrario, se encuentra ante el primer gran fracaso del pensamiento occidental. Sobre todo sabe que debe proceder con mucha cautela y menos que nada de ingenuidad. El pensamiento moderno, es ante todo cauto, agudo y experimentado.

Para Descartes la realidad también es Geométrica. Descartes considera que una vez demostrada la existencia de Dios, ya tenemos dos existencias: la mía y la de Dios. Si Dios existe, es un ser infinitamente perfecto que si permite que me equivoque, es porque tengo ideas confusas y oscuras. Dios permite que yo me equivoque, pero pone en mi voluntad, el equivocarme o no. Si yo me atengo a no afirmar más que ideas claras y distintas, podré saber muy pocas cosas; pero eso no importa.

La cuestión no es saber pocas o muchas cosas, sino saber la verdad; y entonces manteniéndome en la voluntad firme de no afirmar más que lo claro y distinto, no me equivocaré jamás.

Esto quiere decir que la existencia de Dios es una garantía de que los objetos pensados por ideas claras y distintas son reales, tienen realidad. Es decir, el mundo tiene realidad. Sin embargo, el mundo de Descartes no se parece en nada a lo que llamamos mundo, porque ese mundo de ideas claras y distintas es un mundo que ha sido elaborado quitándole todo lo que nosotros generalmente llamamos mundo; quitándole las irregularidades, los colores, las complicaciones.

Es un mundo de puntos, de líneas, de ángulos, de triángulos, de octaedros, de esferas que están en movimiento. Es un mundo de Puras realidades geométricas; es extensión, es la extensión de distancias. Por eso el sistema de Descartes está montado sobre tres substancias: El Yo pensante o pensamiento; La Extensión y Dios.- Dios es substancia

creadora, y las otras dos substancias creadas. De modo que ese mundo que ha sacado el Yo es un mundo de pura substancialidad geométrica.

Ese mundo de pura sustancia GEOMÉTRICA es el mundo de la ciencia moderna. La Ciencia Moderna parte también de ese pensamiento cartesiano. De él arranca la fisicomatemática. La idea de Descartes que consiste en reducir lo confuso y lo oscuro a lo claro y distinto. Es la idea que consiste en eliminar del universo la cualidad y no dejar más que la cantidad.

Y esa cantidad sometida a medición y a Ley, tratada matemáticamente por los recursos de la geometría analítica primero, luego el cálculo diferencial integral, más tarde modernamente el cálculo de vectores que toda la físico-matemática proporcionan, sometida a esas elaboraciones, produce hoy día un mundo científico que es tan extraño al mundo de nuestra intuición sensible, como ese que nos proponía Descartes.

Descartes extrae del yo un mundo de puntos y figuras geométricas. Ese mundo nos presenta una relación compuesta de ecuaciones diferenciales, integrales, de protones, de electrones, de “quantas” de energía; una realidad entre la cual y nuestra realidad vital, sensible y tangible hay un abismo no menor, sino mucho mayor todavía que el que Descartes abrió entre esos dos mundos.

El pensamiento de Descartes es la guía que mueve todo el pensamiento científico y filosófico moderno. Además, Descartes, con una cohesión sistemática plausible, pero excesiva, al toparse con el problema de la vida lo resuelve mecanizando la vida misma. Los animales, los seres vivientes son puros mecanismos y nada más que mecanismo. Pero entonces el alma humana ¿Qué es? Descartes lo resuelve diciendo que todo lo que en el hombre no es mecanismo es pensamiento (sustancia pensante), reduce a pensamiento todas las vivencias psicológicas.

Esas vivencias de la psicología que llamamos sentimientos, pasiones, emociones, toda la vida sentimental, todo lo que hay en nuestra alma que no sea puro pensar, es para Descartes también pensar, pero pensar confuso, pensar oscuro. En su teoría de las pasiones propone Descartes simplemente que el hombre que estudie eso que llamamos pasiones, eso que llamamos emociones y verá que se reducen a ideas confusas y oscuras; una vez que haya visto que se reducen a ideas confusas y oscuras, desaparecerá la pasión y podrá el hombre vivir sin pasiones que estorban y molestan la vida.

La crisis del positivismo y la emergencia del pensamiento sistémico

Podemos sintetizar como características del positivismo científico las siguientes:

- Reducciónismo
- Única explicación válida
- Objetividad
- Racionalidad (Razón + experimentación)
- Atomismo
- Mecanicismo
- Creacionismo
- La realidad está sujeta a leyes naturales eternas
- Predictibilidad

Ya a fines del siglo XIX empiezan a caerse las certidumbres científicas, cuando, desde la propia ciencia, se comienza a visualizar que una realidad no puede ser explicada desde el estudio de sus partes ya que las propiedades de éstas partes no son intrínsecas a ellas mismas sino a la forma en que estas partes se interrelacionan.

Así empieza a configurarse una nueva cosmovisión del mundo, la cual ya no nos muestra entes aislados, sino más bien se nos aparece como una compleja trama de relaciones entre las diversas partes de un todo unificado. Las ecuaciones lineales funcionan, hasta que un parámetro desconocido o una variable no tenida en cuenta, generan un resultado distinto al esperado. Los científicos empiezan a advertir que la cuantificación no es precisamente lo más útil para entender los sistemas más complejos, especialmente los de las relaciones humanas, que son siempre interactivas y no-lineales.

A lo largo del siglo XIX la ciencia evoluciona en el marco del paradigma newtoniano, pero al mismo tiempo, comienzan las primeras manifestaciones de sus carencias y límites: comienza a advertirse que las ecuaciones lineales funcionan, hasta que un parámetro desconocido o una variable no tenida en cuenta generan un resultado distinto al esperado.

Mientras que Darwin desarrolla la teoría biológica de la evolución, que obliga a los científicos a abandonar el concepto cartesiano de la máquina del mundo que había surgido perfectamente completo de las manos de su Creador, y a admitir, en su lugar, la idea del

universo concebido como un sistema en evolución y en permanente movimiento, en el cual las estructuras complejas se habían desarrollado de las formas más simples.

Maxwell y Faraday estudiaron el fenómeno de la electricidad que suponía un nuevo tipo de fuerza y que no podían ser descritos adecuadamente por el modelo mecanicista. Ambos científicos no solo estudiaron los efectos de las fuerzas eléctricas y magnéticas, sino que fueron mas lejos, reemplazando el concepto de fuerza por el concepto más sutil de campo de fuerzas, demostraron que los campos tenían su propia realidad y que podían ser estudiados sin hacer referencia a los cuerpos materiales. Esta teoría, llamada electrodinámica, culminó en el descubrimiento de que la luz era un campo electromagnético que alterna a gran velocidad y viaja por el espacio en forma de ondas.

Ambos desarrollos científicos suponían una serie de conceptos que iban mucho mas allá del modelo newtoniano ya que revelaban que el universo era más complejo de lo que Newton había creído, no obstante, las ideas básicas de la física clásica siguieron considerándose correctas hasta la primera mitad del siglo XX.

La ciencia del siglo XX: nuevas vertientes

Dos teorías de la física –la teoría de la relatividad y la teoría cuántica- pondrán en controversia algunos de los presupuestos más significativos del positivismo:

- La idea de un espacio y un tiempo absolutos
- La idea de partículas sólidas elementales
- La concepción de la sustancia de la materia fundamental
- La naturaleza rígidamente causal de los fenómenos físicos
- La posibilidad de una descripción objetiva de la naturaleza

Estas teorías marcan el comienzo de la física moderna: En 1905 Einstein publica dos artículos científicos que revolucionarán el consolidado esquema aún vigente. En uno de ellos exponía la teoría especial de la relatividad y el segundo sobre la radiación electromagnética, contenía las principales características de la teoría cuántica cuyas bases fueron sentadas por el físico Mac Plank, y desarrollada posteriormente por un grupo de científicos internacionales entre los cuales estaban, Bohr, Pauli, Heisenberg y el mismo Einstein.

La teoría de la relatividad unifica y complementa el esquema de la física clásica y al mismo tiempo, supone un cambio radical de los conceptos newtonianos de tiempo y espacio. Diez años después Einstein propuso la teoría general de la relatividad en la que el esquema anterior se extendía a las leyes de la gravitación. Para llegar a esta formula tuvo que modificar drásticamente los conceptos de tiempo y espacio con lo cual nos obliga a abandonar la idea de espacio absoluto que sirve de escenario a los fenómenos físicos y de tiempo absoluto como una dimensión aislada del espacio. Según la teoría de Einstein el tiempo y el espacio son conceptos relativos y desempeñan un papel subjetivo como elementos en el lenguaje que el observador utiliza para describir los fenómenos de la naturaleza.

Esta teoría esboza que la materia es una cantidad de energía concentrada; introduce el concepto de masa variable con la velocidad y plantea un nuevo modelo conceptual donde materia, energía, espacio y tiempo, dejan de entenderse como entes separados y se perciben como distintos componentes de un todo integrado.

Teoría cuántica: Esta nueva vertiente de la física demostró no solo que los átomos consistían en vastos espacios y un núcleo alrededor del cual se movían unas partículas extremadamente pequeñas llamadas electrones, protones y neutrones, sino que, estas partículas subatómicas no tenían ninguna semejanza con los objetos sólidos descritos por la física clásica, para la cual el átomo era una partícula dura, sólida e indivisible. Estas unidades de materia subatómica son entidades duales muy abstractas: según como se las vea, unas veces aparece como partículas y otras como ondas. Esta naturaleza dual también está presente en la luz que puede tomar forma de ondas electromagnéticas o de partículas. Einstein fue el primero en llamar *quants* a las partículas de luz conocidas con el nombre de fotones.

La física cuántica pone en evidencia que no podemos descomponer el mundo en unidades elementales independientes ya que las partículas subatómicas carecen de significado como entidades aisladas y solo pueden ser entendidas como interconexiones o correlaciones entre varios procesos de observación y medición. Como dijera Heisenberg “El mundo parece entonces como un complicado tejido de acontecimientos, en el que conexiones de distinta índole alternan o se superponen o se combinan determinando así la textura del conjunto”.

Estas interconexiones se expresan – en el formalismo de la física cuántica -en términos de probabilidades y se relacionan con cantidades que toman la forma de onda. Estas ondas no representan la probabilidad de una cosa, sino la probabilidad de que varias cosas establezcan una relación recíproca ya que el comportamiento de una parte está determinado por las conexiones ilimitadas que ésta tiene con el conjunto y puesto que es imposible saber con precisión cuales son estas conexiones, hay que reemplazar la visión de causa y efecto por el concepto mas amplio de causalidad estadística.

Otra contribución fundamental al desarrollo de esta teoría es el *principio de incertidumbre* formulado por Heisenberg y que afirma que no se puede de terminar simultáneamente con la misma precisión, velocidad y posición una partícula cuando esta se presenta ya como onda ya como partícula.

Por otro lado, el principio de incertidumbre también implica la relación de interacción entre el observador y lo observado. El observador no solo es necesario para observar las propiedades de los fenómenos atómicos sino para provocar la aparición de las propiedades. De esta manera la física moderna no solo invalida la división cartesiana entre el observador y lo observado sin que también desafía el mito de la ciencia desprovista de valores. Los modelos que los científicos observan en la naturaleza están íntimamente vinculados a los procesos de sus mentes, a sus conceptos, pensamientos y valores.

La exploración del mundo atómico y subatómico colocó a los científicos ante una realidad misteriosa inesperada que socavaba a los cimientos de su visión del mundo y los obligaba a pensar de manera diferente. En su afán por resolver las paradojas, los científicos fueron llegando a la conclusión de que todos sus conceptos básicos toda su terminología y su manera de pensar eran insuficientes para descubrir los fenómenos atómicos. El proceso fue difícil, tardaron mucho tiempo en admitir el hecho de que las paradojas que encontraban eran un aspecto esencial de la física atómica, que las mismas surgen cuando se intentan describir los fenómenos atómicos según los conceptos clásicos. Heisenberg expuso: “*La violenta reacción ante el reciente desarrollo de la física moderna solo podrá entenderse cuando nos demos cuenta de que fue aquí cuando los cimientos de la física comenzaron a vacilar; y este movimiento nos hizo sentir que todo el edificio de la ciencia iba a venirse abajo.*” También Einstein experimentó el choque y le costó aceptar la nueva realidad. Lo expresó en forma similar a Heisenberg “*Todas mis tentativas por adaptar la base teórica*

de la física a este (nuevo tipo de) conocimiento han resultado vanas. Es como si la tierra se abriese debajo de uno, sin que haya por ninguna parte un cimiento firme sobre el cual se pueda construir algo”.

Principios de la teoría cuántica:

- Dualidad onda / partícula
- Principio de incertidumbre o indeterminación
- Contextualismo
- Principio de complementariedad
- No localidad y Teorema de Bell

Gestáltica: La ciencia moderna de la psicología es resultado de los descubrimientos realizados en el siglo xix en los campos de la anatomía y de la fisiología. Estudios intensivos del cerebro y del sistema nervioso demostraron las relaciones concretas existentes entre las funciones mentales y las estructuras cerebrales, además de explicar las distintas funciones del sistema nervioso y de revelar nuevos conocimientos detallados sobre la anatomía y la fisiología de los órganos sensoriales.

Resultado de estos adelantos fue que los ingeniosos modelos mecanicistas, trazados en sus líneas generales por Descartes y La Matrie fueron formulados en términos modernos y la orientación de la psicología quedó firmemente arraigada al paradigma cartesiano, buscando anticipar y prever la conducta humana.

Este paradigma se originó a partir de la concepción del ser humano en cuanto una máquina con varios engranajes que hacen posible su funcionamiento, constituyendo su análisis en la comprensión de la realidad, lo que resulta evidente en escritos de Descartes hizo una estricta distinción entre las res cognitans (mente) y las res extensa (cuerpo o materia) y propuso varios métodos para estudiarlos. El alma o la mente debía ser explorada a través de la introspección, mientras que el estudio del cuerpo requería seguir métodos de las ciencias naturales.

"El análisis muestra el verdadero camino por el cual una cosa fue metódicamente descubierta y revela cómo los efectos dependen de las causas (...) En el caso del hombre el deterioro de la máquina no conduce apenas a su destrucción, sino también a la separación del alma del cuerpo"

Al ser visto el ser humano como una máquina perfecta, para cualquier "disfunción" del ser humano debe buscarse un "remedio" que lo cure.

Los estructuralistas, los conductualistas – estas dos escuelas académicas- y aún los freudianos - clínica - son las principales corrientes de la psicología moderna, muy diferentes en cuanto a sus métodos y a sus ideas sobre la conciencia, pero están basadas no solo en el paradigma cartesiano, sino también en conceptos de la realidad específicamente newtonianos al percibir al ser humano como un ser estáticamente estructurado. De esta manera, la complejidad del hombre es despreciada en una perspectiva parcial y reduccionista.

Estas teorías reduccionistas y materialistas de los fenómenos psicológicos encontraron gran oposición por parte de los psicólogos que acentuaban la naturaleza unitaria de la conciencia y la percepción. El enfoque holístico dio lugar a dos influyentes escuelas, el funcionalismo y el gestaltismo.

El funcionalismo fue consecuencia del pensamiento evolucionista del siglo XIX que estableció una importante correlación entre la estructura y la función. Lo que hizo que los psicólogos se volcaran en el estudio de los procesos mentales, concibiendo la conciencia como un fenómeno dinámico e investigando las distintas maneras en que ésta funciona, especialmente correlación a la vida de todo el organismo.

La Psicología Gestáltica, nace en Alemania, en el clima intelectual del siglo XX, y adhiere a la Teoría de los Sistemas, oponiéndose al abordaje mecanicista, reivindicando *la concentración en la conciencia y en el individuo entero*, en el cual su conducta solo es comprensible dentro de un determinado campo de relación. Se basa en la suposición de que los organismos vivientes no perciben las cosas como elementos aislados sino como *gestalten*, esto es, como unidades significativas dotadas de cualidades que no existen en sus partes individuales.

La Gestalt suprime el "porque" para dar lugar al "como" y al "para qué", lo que se relaciona directamente con la percepción de la realidad en redes de interrelaciones, se interesa por cómo se dan y cómo funcionan estas relaciones. La terapia gestalt combina los enfoques psicológicos con diversas técnicas de expresión corporal.

La dicotomía cuerpo / alma es rota con la perspectiva integradora del ser, donde la terapia no desprecia al cuerpo como vía para la auto-concientización. Se convierte así, en una teoría organísmica, que comprende al hombre como un todo en sí mismo y en interdependencia con el medio. Es una terapia que trabaja en toda la extensión contextual y

no solo en el plano individual. Tiene por objeto ayudar a las personas a aceptarse a si misma y a adaptarse al entorno.

La Gestalt no ofrece una interpretación del problema, no ofrece un remedio para "curar" (causa-efecto), deja que el paciente busque su propio entendimiento, responsabilizándose por su destino. De esta forma, el hombre experimenta su existencia, orientándola.

La Teoría de los Sistemas rescata el papel activo y contribuidor del hombre, al resaltar las redes de relaciones en que este hombre se mueve, transformando y transformándose. Siendo así, la Gestalt rescata, en la Psicología, lo humano, el contacto, el amor, el movimiento, en fin, el "entre", el diálogo, la lucha mutua por el crecimiento.

Psicología genética: Uno de los mentores de la psicología genética es el psicólogo y pedagogo Jean Piaget, quién junto a otros investigadores, estudiaron el desarrollo cognitivo del niño, construyendo una teoría del conocimiento.

Las ideas básicas desarrolladas por Piaget a lo largo de su vida de investigador fueron:

- La existencia de totalidades organizadas, en cualquier dominio de la vida, que son cualitativamente distintas de sus partes. Estas totalidades tienden a mantenerse en equilibrio.
- El problema biológico de las relaciones entre los organismos y su medio puede ser un buen modelo para entender el dominio del conocimiento.
- El razonamiento lógico no es innato.
- La idea de que la cognición surge de la adquisición de habilidades sensomotoras. Clarifica la naturaleza recursiva de estos procesos al llamar nuestra atención sobre las acciones circulares de lo sensorial siendo interpretadas por lo motriz y, de la misma manera, aquellas motrices siendo interpretadas por lo sensorial"

La mayor parte de estos estudios psico-genéticos se dividen en dos períodos. En el primer período se realizaron estudios del desarrollo de las estructuras del pensamiento infantil. En el siguiente período se estudiaron las características generales del funcionamiento cognitivo, para esclarecer lo que se ha llamado una teoría constructivista del conocimiento.

A diferencia de la epistemología tradicional cuyo objetivo es "¿qué es lo que conocemos?", el constructivismo se basa en una epistemología del observador, planteándose "¿cómo es que conocemos?". Es una teoría que trata de hacer inteligible lo no observable en la conducta de los más jóvenes descubriendo los sistemas de estructuras que las explican. En

este camino determina estadios en la evolución de los sistemas, es decir , es una teoría explicativa que se interesa en el proceso de formación de dichas estructuras, el orden en que se da esta evolución, y no la descripción de lo que debe ocurrir en cada edad.

Asimismo, descarta la objetividad e intenta desarrollar una epistemología de adentro hacia afuera. Comienza con el observador y luego elige postular o estipular el mundo exterior.

Para la teoría piagetiana el desarrollo cognitivo es el resultado de la interacción de cuatro factores esenciales:

El crecimiento orgánico y la maduración la cual por si sola no es suficiente, debe ir acompañada del ejercicio funcional y de múltiples experiencias. La maduración orgánica, aunque no explica por si sola el desarrollo mental, constituye un factor indispensable en tanto otorga un orden invariable de sucesión de los estadios

Las interacciones y transmisiones sociales incluido el aprendizaje escolar son situaciones en las que el individuo pone su energía a disposición y recibe algo a cambio. Los dos factores afectivos y cognitivos son constitutivos de la evolución.

El ejercicio y la experiencia: el desarrollo mental se produce en la experiencia de la interacción del sujeto con los objetos de conocimiento. El ejercicio y la experiencia sobre objetos y sobre las propias acciones son esenciales.

la equilibración es un mecanismo interno que permite que se organicen los factores anteriores en la construcción de estructuras progresivas y ordenadas. En el niño se verifica una construcción ininterrumpida, de modo tal que, cada innovación solo se hace posible en función de las precedentes. La equilibración representa una serie de compensaciones activas del sujeto en respuesta a perturbaciones exteriores.

El desarrollo cognitivo es constructivo, no lineal y atraviesa distintos momentos. A las formas de que dispone el sujeto para abordar los problemas se pueden llamar estadios. Serian entonces, formas comunes de organizar la realidad, de manifestar en distintos dominios: motriz, intelectual, afectivo.

La teoría del conocimiento piagetiana tiene un sustento biológico que se puede reconocer en:

- Las primeras conductas reflejas que dan lugar al nacimiento de la inteligencia en el niño. El conocimiento comienza en el momento en que los reflejos hereditarios se ponen en funcionamiento en relación con el mundo externo.

- En la tendencia a la organización del conocimiento en estructuras progresivamente más ajustadas a la realidad;
- Y en el mecanismo de adaptación al medio, como producto de las actividades de asimilación y de acomodación.

Desde el principio de la vida la acción sobre le mundo funciona para producir equilibrios progresivos de asimilación y acomodación. Esto da por resultado una suerte de adaptación de la inteligencia a las situaciones nuevas y, al mismo tiempo, demuestra su tendencia a la organización. Cada vez que hay conocimiento, este mecanismo funcional está en juego y esta son sus leyes. Algo es asimilado si en el mismo acto puede ser incorporado y modificado. Hay aprendizaje cuando media una actividad de asimilació. La acomodación es la capacidad del organismo o la inteligencia de dar una organización a sus cambios hacia formas más equilibradas. La adaptación es por tanto, un interjuego entre la asimilación y la acomodación. La adaptación es por tanto, un interjuego entre la asimilación y la acomodación.

Luego viene la creación, la invención. La inteligencia es un caso particular de adaptación biológica al medio, por tanto, es una organización cuya función es estructurar el universo. El desarrollo de la inteligencia se rige por los mismos mecanismos de formación que otros procesos biológicos. La inteligencia organiza el mundo y se organiza a si misma.

Para Piaget la inteligencia no comienza ni por el conocimiento del yo ni por el de las cosas en cuanto tales, comienza por la interacción entre el sujeto y el objeto, De la acción del sujeto depende las posibilidades atribuir propiedades a los objetos y de las posibilidades del sujeto de desarrollar diversas actividades sobre el mundo, depende la posibilidad de ir constituyéndose a si mismo. El conocimiento se va desarrollando en un proceso en el cual el ni La maduración orgánica, aunque no explica por si sola el desarrollo mental, constituye un factor indispensable en tanto otorga un orden invariable de sucesión de los estadios ño interactúa con su medio construyendo su conocimiento y al mismo tiempo, su propia mente. El sujeto interactúa construyendo nuevas significaciones de una realidad cuya existencia se da por sentada.

Por tanto, el aprendizaje es un proceso de construcción, en el cuál, el sujeto que aprende no se limita a recibir estímulos y a reaccionar automáticamente frente a ellos. Sino que, por el contrario, pone en marcha lo aprendido y produce intercambios con el objeto a aprender.

Aprende activamente. El conocimiento nunca es copia de la realidad siempre es una construcción.

Sintetizando lo anterior, podemos decir que, la psicología genética se interesa por:

- La construcción que, desde el nacimiento hasta la adolescencia, – período en que se establecen idealmente estructuras lógicas de pensamiento – el sujeto va realizando en su comprensión del mundo.
- Centra su interés epistemológico en la indagación del sujeto en sus posibilidades de conocimiento.
- Le interesa descubrir qué es lo que sucede en el interior del sujeto cuando conoce.

El constructivismo: Las investigaciones originarias de Piaget y Vigotsky dieron lugar a importantes desarrollos en materia de teoría de conocimiento, que dieron como resultado El individuo tanto en los aspectos cognitivos y sociales del comportamiento como en los afectivos, no es un mero producto del ambiente ni un simple resultado de sus disposiciones internas, sino una construcción propia que se origina como resultado de la interacción entre esos dos factores.

El conocimiento no es una copia fiel de la realidad, sino una construcción del ser humano.

Cibernética: El movimiento cibernetico comenzó durante la Segunda Guerra Mundial, cuando un grupo de matemáticos, neurocientíficos e ingenieros – entre ellos Wiener y Von Neumann, dos brillantes matemáticos – formaron una red informal para perseguir intereses científicos comunes. Sus objetivos eran el descubrimiento de los mecanismos neuronales subyacentes en los fenómenos mentales y su expresión en lenguaje matemático.

Wiener desarrolló el concepto de retroalimentación que conforma la cibernética de 1r. Orden. Reconocía que las nuevas nociones de comunicación, control y retroalimentación se referían a pautas de organización cruciales para la descripción científica de la vida.

La cibernética tiene que ver con los sistemas autónomos, es decir, que son capaces de encontrar u objetivo o finalidad (o su camino) por sí mismos, sin necesidad de ser guiados o controlados por alguien o algo fuera del sistema. Estos sistemas tienen mecanismos de comunicación y de control que, a través del proceso de retroalimentación, le permiten al sistema reorientar o replantear continuamente su marcha para llegar a su meta u objetivo. Uno de los sistemas ciberneticos más corrientes es el misil antiaéreo que encuentra a su

blanco (objetivo) automáticamente, corrigiendo su dirección continuamente hasta dar en el blanco.

Un bucle de retroalimentación es una disposición circular de elementos conectados causalmente, en la que una causa inicial se propaga alrededor de los eslabones sucesivos del bucle, de tal modo que cada elemento tiene un efecto sobre el siguiente, hasta que el último retroalimenta el efecto sobre el primer eslabón. De esta manera el primer eslabón se ve afectado por el último lo que se traduce en la autorregulación del sistema, al verse modificado el estímulo inicial a lo largo de cada recorrido por el circuito. La siguiente figura es un ejemplo de retroalimentación: el componente A puede afectar al componente B; el componente B puede influir en el C; y el C, a su vez, puede afectar “retroalimentativamente” al A, de suerte que el círculo se cierra.

Desde el punto de vista de la historia del pensamiento sistémico, uno de los aspectos más importantes del estudio de los bucles de retroalimentación realizado por los ciberneticos es el reconocimiento de que describen patrones de organización de un sistema, es decir, patrones de relaciones inmanentes en estructuras físicas que son distintos de su estructura.

Wiener se dio cuenta de la importancia del principio de retroalimentación como modelo no solo en los organismos vivos sino también de sistemas sociales ya que éstos también son organizaciones unidas por un sistema de comunicación e imbuida por una dinámica en la que los procesos circulares de naturaleza retroalimentadora tiene un papel principal.

"Sostenemos básicamente que los sistemas interpersonales -grupos de desconocidos, parejas matrimoniales, familias, relaciones psicoterapéuticas o incluso internacionales, etc.- pueden entenderse como circuitos de retroalimentación, ya que la conducta de cada persona afecta la de cada una de las otras y es, a su vez, afectada por éstas¹".

La teoría de la Comunicación desarrollada, en 1949, por Shannon y Weaver tenía como objeto de estudio el análisis de la eficacia en la información, y buscaba establecer medidas cuantitativas sobre la capacidad de variados sistemas, de transmitir, almacenar, y además procesar información, para descubrir las leyes matemáticas que los gobiernan, intentando establecer la medida cuantitativa mínima que reduce la incertidumbre en un mensaje.

¹ Paul Watzlawick, Janet Beavin Bavelas, Don D. Jackson, (1967) 1993, *TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN HUMANA*, Hereder, Barcelona, pag. 32.

Esta teoría considera que para que se produzca una comunicación deben tenerse en cuenta seis elementos: fuente, encodificador, mensaje, canal, decodificador y receptor. Se incorporó a este modelo otro concepto, definido por Shannon en un primer momento, como "fuente de ruido" en relación a la interferencia o perturbación en la claridad de la transmisión de la información a fin de encontrar la relación entre información y ruido. El concepto de ruido fue asociado a la noción de entropía propuesta por la segunda ley de la termodinámica, considerándose éste análogo a la estática en la comunicación visual y auditiva, es decir, a las influencias externas que disminuyen la integridad de la comunicación y distorsionan el mensaje para el receptor.

Este modelo que ofrece una lectura lineal y diádica de la comunicación, dado que está centrado en los mensajes enviados de un punto a otro y en los resultados o posibles influencias sobre emisor y receptor, ha sido transformado y ampliado, ya que al incorporar el concepto de retroalimentación de la cibernetica se obtiene una mayor comprensión de las complejas comunicaciones interpersonales y se pasa de la concepción lineal a la circular. Por otra parte, la comunicación es considerada ya no como intercambio de información sino como "...un proceso social permanente que integra múltiples modos de comportamiento, la palabra, el gesto, la mirada, la mimica, el espacio interindividual etc.".

En tanto, que Von Neumann – autor de la teoría de los juegos- inventó los ordenadores y utilizó la lógica matemática para la comprensión del funcionamiento del cerebro, lo cual le permitió describir las analogías entre ordenador y cerebro.

Estudios detallados del sistema nervioso humano condujeron a representar el cerebro como un circuito con las neuronas como sus elementos básicos. Esta visión resultó crucial para la invención de las computadoras digitales cuyos avances tecnológicos proporcionó a su vez a la ciencia cognitiva el primer modelo de cognición. Su premisa era que la inteligencia humana se asemeja a la de un ordenador, hasta el punto de considerar al cerebro como un dispositivo para el procesamiento de datos.

El modelo informático de la cognición como procesamiento de datos era meramente una formulación específica de la idea más general de que el mundo viene dado y es independiente del observador, ocupándose la cognición de las representaciones mentales de sus características objetivas enteras del sistema cognitivo. Este modelo resultó útil al

principio al proveer un marco para la comprensión científica de la cognición y conducir a nuevas vías de investigación.

Recientes progresos de la ciencia cognitiva, los modelos conectivistas, han cuestionado el modelo informático de la cognición y han dejado claro que la inteligencia humana es radicalmente distinta a la inteligencia artificial. En efecto, hay un cambio de atención de los símbolos a la conectividad, de las reglas locales a la coherencia global, del procesado de información a las propiedades emergentes de las redes neuronales.

El sistema nervioso humano no procesa información alguna, sino que, interactúa con el entorno por medio de una constante modulación de su estructura. Por tanto, la cognición no es una representación de un mundo independiente y predeterminado, sino más bien el *alumbramiento del mundo*, lo que un organismo particular da a luz en el proceso de vida no es *el mundo* sino *un mundo* determinado y siempre dependiente de la estructura del organismo.

Esta es la clave de la teoría cognitiva de Santiago formulada por Humberto Maturana y Francisco Varela. Para estos autores “*vivir es conocer*”: los sistemas vivos son sistemas cognitivos y la vida como proceso es un proceso de cognición. Es más, la inteligencia, la memoria y las decisiones humanas no son nunca enteramente racionales, sino que, siempre están influenciadas por *emociones*, como sabemos por propia experiencia.

Así, la cibernética se transforma cibernética de 2do. orden donde el objeto de estudio pasa a constituirse en el observador observando su propia observación. Estos aportes constituyen los mayores logros de la cibernética al nuevo paradigma.

Teoría General de Sistemas: El pensamiento sistémico aparece formalmente a mediados del Siglo XX a partir de los cuestionamientos que desde el campo de la Biología hizo Ludwig Von Bertalanffy, para quien la aplicación del método científico en los problemas de la Biología, no era útil como esquema para la explicación de los grandes problemas que se dan en los sistemas vivos debido a que éste se basaba en una visión mecanicista y causal. Este cuestionamiento lo llevó a plantear un reformulamiento global en el paradigma intelectual para entender mejor el mundo que nos rodea, surgiendo formalmente el paradigma de sistemas. La base filosófica que sustenta esta posición es el Holismo (del griego *holos* = entero).

Ludwing von Bertalanffy, sintetiza, con su *Teoría General de Sistemas*, la emergencia de esta nueva ciencia. El paradigma sistémico cambia radicalmente nuestra instalación en la realidad. Al cambiar nuestra percepción de la realidad, cambia, lógicamente, nuestra forma de describirla, interpretarla y operar sobre ella.

El paradigma sistémico ofrece al campo de las ciencias una nueva cosmovisión. Dicha cosmovisión se fundamenta en una epistemología que se basa en cuatro ideas básicas: emergencia, jerarquía, comunicación y control como características de los sistemas. Las dos primeras ideas aportadas por la biología en tanto, que comunicación y control, que provienen de la teoría del control y de la ingeniería de la comunicación, fueron desarrolladas por Wiener. Estas ideas básicas proporcionan un bosquejo para describir sistemas del universo y para un enfoque de sistemas con que enfrentar problemas de éste, es decir, problemas de la complejidad organizada.

Ludwig von Bertalanffy propone una Teoría General de los Sistemas que busca "principios y leyes aplicables a sistemas generalizados o a sus subclases, sin importar su particular género, la naturaleza de sus elementos componentes y las relaciones o 'fuerzas' que imperen entre ellos". De esta manera surgen similaridades estructurales o isomorfismos en distintos campos disciplinarios. El isomorfismo o correspondencia entre los modelos de sistemas permite aplicar las mismas características a las más variadas disciplinas.

Junto a otros investigadores del enfoque sistémico – Boulding, Gerard y Rappoport -, funda la Society for General Systems Research con el propósito de alentar el desarrollo de sistemas teóricos que sean aplicables a más de uno de los departamentos tradicionales del conocimiento. Al respecto, Boulding acota "la Teoría General de los Sistemas pretende dotar de un marco o estructura de sistemas sobre el cual se coloque lo básico y elemental de las disciplinas y materias particulares en un ordenado y coherente cuerpo de conocimientos. Los objetivos de la Society for General Systems Research son:

- a) estimular el desarrollo de sistemas teóricos que sean aplicables a mas de las divisiones tradicionales del conocimiento;
- b) desarrollar sistemas teóricos de conceptos, relaciones y modelos e investigar el isomorfismo de conceptos, leyes y modelos en varios campos;

- c) promover y ayudar las transferencias útiles de un campo a otro, estimular el desarrollo de modelos teóricos adecuados en donde hagan falta y minimizar esfuerzos teóricos en diversos campos,
- d) promover la unidad de la ciencia por medio del mejoramiento y el rompimiento de barreras en la comunicación entre los especialistas de diferentes campos científicos.

Tanto Bertalanffy como Bateson y los teóricos de la Comunicación adhieren a la concepción de Korzybski "el mapa no es el territorio". De acuerdo a Korzybski, todos los intentos humanos de explicar la realidad son y han sido construcciones, representaciones, modelos de la realidad, mapas de territorios.

Toda conceptualización parte de una percepción, limitada por nuestra propia estructura humana. A partir de una toma de conciencia de esa percepción obtenemos una idea, un concepto, una palabra, una acción. Toda conceptualización parte de lo percibido y es entonces una "construcción" humana, un mapa de la realidad, y no la realidad misma. Lo que está en el mapa es la producción de nuestros sentidos, de nuestra percepción de la realidad.

Pero demasiado frecuentemente se considera lo percibido como la realidad, se confunden los modelos con la realidad.

Autopoiesis: El estudio de las redes neuronales y de la cognición condujo a Maturana y a Varela al concepto de autopoiesis contemplada como un patrón subyacente en el fenómeno de autoorganización característico de los sistemas vivos.

Auto significa "si mismo" se refiere a la autonomía de los sistemas organizadores, *poiesis*, significa "creación" Así pues, Autopoiesis significa "creación de si mismo". En otras palabras la autopoiesis puede ser definida como el patrón de vida (es decir, el patrón de organización de los sistemas vivos).

La característica fundamental de la red viviente es que se está produciendo a si misma continuamente. La red autopoiesica es un conjunto de relaciones entre proceso de producción de componentes y puesto que todos los componentes de una red autopoiesica son producidos por otros componentes de la red, el sistema completo es organizativamente cerrado a pesar de ser abierto, de interactuar con el medio a través de un constante intercambio de materia energía pero esta interacción no determina su organización: *son autoorganizadores*.

El biólogo Gail Fleischaker propuso tres criterios que corresponden a una red autopoiesica:

- *Ser autolimitado*: significa que la extensión del sistema queda delimitada por un perímetro que es parte integrante de la red.
- *Ser autogenerador* quiere decir, que todos los componentes son frutos del proceso de la red.
- *Ser autoperpetuante* significa que los procesos de producción perduran en el tiempo.

Por tanto, Autopoiesis es la capacidad de un sistema para organizarse de tal manera que el único producto resultante es él mismo. No hay separación entre productor y producto. El ser y el hacer de una unidad autopoietica son inseparables y esto constituye su modo específico de organización. Nuestra experiencia esta amarrada a nuestra estructura de una forma indisoluble. No vemos el espacio del mundo, vivimos nuestro campo visual.

La autopoiesis está basada en la forma en que los sistemas vivos se relacionan con los dominios en los que operan. La vida es la habilidad de auto producirse y la definición más elemental de un sistema autopoietico es la de un sistema que tiene la capacidad de auto reproducirse.

Humberto Maturana y Francisco Varela explican que “una máquina autopoética es una máquina organizada como un sistema de procesos de producción de componentes concatenados de tal manera que producen componentes que: 1) generan los procesos (relaciones) de producción que los producen a través de sus continuas interacciones y transformaciones, y 2) constituyen a la máquina como una unidad en el espacio físico (Maturana y Varela, 1995).

La extensión del concepto de autopoiesis a los organismos sociales en general, ha sido y es materia de debate aún entre sus originarios creadores, pero la estructura autopoética de los SAC parece hoy una posición bastante aceptada. Los biólogos reconocen la capacidad de un organismo de adaptarse a su entorno y mantener su identidad como forma separada de ese entorno. Esta doble habilidad es característica de los sistemas “autopoéticos”.

En las organizaciones, la autopoiesis mantiene la organización como un todo a pesar de los cambios de todo tipo que se van dando en la misma en el tiempo. Los sistemas autopoieticos son unidades autosustentables, abiertos a los intercambios con el entorno. En

los sistemas autopoéticos los insumos del entorno disparan cambios de estado que el propio sistema autopoético tiene predefinidos y esto en un marco de impredictibilidad.

Típicamente los sistemas sociales adoptan un proceso autopoético en su génesis y desarrollo. Cuando las circunstancias del entorno sumadas sinérgicamente a características de algunas personas predisponen unos estados que suelen ser gatillados por un componente crítico.

El concepto de autopoiesis aplicado a los sistemas sociales en tanto supraorganismos biológicos está largamente extendido en ciencias sociales aunque su utilización genera aún no poca controversia en virtud de su radical cambio de percepción de los sistemas vivos.

En su tremadamente atractiva síntesis de una nueva teoría de los sistemas vivos, Lsa trama de la vida, Fritjof Capra considera que todos los sistemas sociales participan de las características de ser:

Sistemas autopoéticos; estructuras disipativas; patrón de replicación fractal y patrón de red en su conformación.

Termodinámica del no equilibrio: La realidad no es ordenada y en equilibrio, sino que, es un proceso constante de desórdenes y cambios donde los subsistemas que la componen están en flujo permanente y que, de tiempo en tiempo, una simple fluctuación o la combinación de más de una, puede trasformarse en una fuerza poderosa como consecuencia de su realimentación positiva, pulverizando o barriendo la organización preexistente. Por lo tanto, desde el nuevo paradigma no se puede ver al proceso de evolución como un fenómeno determinístico orientado al equilibrio y al control.

Sistemas en equilibrio, los subsistemas se encuentran desordenados en una mezcla al azar y el sistema es en si mismo homogéneo e inerte.

Sistemas cerca del equilibrio, la estructura interna del sistema ya no es al azar y el sistema no es inerte. No obstante, estos sistemas tienden al equilibrio tan pronto como desaparecen las condiciones que lo mantiene fuera del equilibrio.

El equilibrio como estado final de adaptación mutua es equivalente a muerte. Esto sucede con un sistema que utiliza energía útil pero una vez que la transforman en energía inútil permanecen en equilibrio, pero además son sistemas que pasan de un estado de orden a un estado de desorden o de máxima entropía, cuando un sistema aislado alcanza una configuración de máxima entropía, ya no puede experimentar cambios: ha alcanzado el

equilibrio. Es decir, la entropía no puede sino crecer hasta llegar a un máximo, que corresponde a la total de desestructuración del sistema e incapacidad para cumplir función alguna, o sea la perdida de su carácter de sistema. Por ejemplo, una maquina es un sistema relativamente aislado que necesita energía para funcionar pero no necesita establecer una relación con el entorno para seguir funcionando. Como todo sistema aislado seguiría funcionando de acuerdo a la segunda ley de la termodinámica, pasando del orden al desorden hasta llegar a un estado de equilibrio en el que todos los procesos, -movimiento, intercambio de calor, etc. – se detienen. Otro ejemplo es el hierro cuando consume el calor – energía útil - se oxida y permanece en ese estado, en equilibrio.

Para la física clásica los sistemas podían repetir los sucesivos estados que ha conocido en el pasado, los procesos del sistema eran reversibles, por tanto no evolucionaban. El químico belga Ilya Prigogine, Premio Novel en 1977 que creó la termodinámica de los procesos irreversibles manifestó que “la segunda ley de la termodinámica expresa tal vez la ruptura de simetría más fundamental en el mundo físico, que a su vez posibilita otras rupturas de simetría” la simetría de que habla Prigogine se refiere al tiempo, su ruptura prescribe la irreversibilidad de los procesos.

Los sistemas irreversibles son sistemas cuya evolución tiene una orientación unívoca en el tiempo, que el segundo principio de la termodinámica impone a la evolución de todos los sistemas. En otras palabras, procesos que evolucionan en un sentido del tiempo pero no en el contrario (El río no vuelve a su fuente, ningún viejo se torna niño). Estos sistemas irreversibles tienen otra característica: son sistemas en estado *lejos del equilibrio*.

Lejos del Equilibrio el sistema no tiende hacia un mínimo de energía libre y un máximo de entropía, sino que, mediante la ampliación de cierta fluctuación, evoluciona hacia un nuevo régimen dinámico que es radicalmente diferente al estado estacionario o de cuasi-equilibrio. Son sistemas que aumentan su nivel de complejidad y organización y se vuelven más energéticos.

Contrariamente a los investigadores del siglo diecinueve, los investigadores contemporáneos, han advertido que los sistemas evolutivos no son sistemas aislados, así la segunda ley de la termodinámica no describe completamente lo que acaece en ellos, mas precisamente, entre ellos y su ambiente. Lo que ahora se comprueba es que los sistemas en tercer estados – las sociedades – son sistemas abiertos y que el cambio de entropía dentro

de ellos no está únicamente determinado por procesos irreversibles dentro de sus propios límites. Los procesos dentro del sistema obedecen a la segunda ley: liberan energía, en la que una vez consumida no está disponible para continuar funcionando. Pero la energía disponible para continuar funcionando puede importarse del ambiente. Se produce un transporte de energía libre o entropía negativa a través de las fronteras del sistema, proveniente del ambiente.

Se trata de sistemas que reciben energía de su entorno y la utilizan para el crecimiento y mantenimiento de su organización interna y producen una cantidad mínima de entropía. Esto se conoce como homeostasis: el mecanismo autorregulador que permite a los organismos mantenerse en un estado estabilidad dinámica con sus variables fluctuando dentro de límites de tolerancia. Son sistemas que mantienen su estabilidad dentro de límites, y por tanto, su identidad por un tiempo mas o menos largo.

Si la energía que recibe el sistema es excesiva en relación con su grado de organización – no puede asimilar – lo acerca a un umbral de inestabilidad por medio de fluctuaciones de amplitud creciente en el que pueden surgir nuevas estructuras y nuevas formas de orden. Es posible que el sistema reaccione al exceso de ingresos de energía mediante formación de estructuras disipativas, la disipación es una fuente de orden. Esto es, estructuras que se forman en un sistema que recibe un exceso de energía desde el entorno y disipa dicho exceso hacia el entorno. Cuando el flujo de materia y energía a través de estas estructuras disipativas aumenta, pueden pasar por nuevas inestabilidades –resultado de fluctuaciones internas - y transformarse en nuevas estructuras de incrementada complejidad.

Ejemplo de sistemas lejos del equilibrio: los seres vivos son sistemas abiertos que funcionan continuamente lejos del equilibrio, puesto que al mantener un intercambio de energía con el ambiente absorben estructuras orgánicas – los alimentos -las descomponen y usan parte de sus componentes para mantener o incluso aumentar el orden del organismo.

La teoría de estructuras disipativas de Prigogine implica un cambio de percepción ya no hablamos de equilibrio sino de estabilidad. La estabilidad es una condición del sistema que mantiene dentro de ciertos límites las variaciones de su estructura y procesos. La estabilidad es una propiedad del sistema total que supone un cierto grado de compatibilidad entre un mínimo indispensable para asegurar la coherencia del sistema y un

máximo mas allá del cuál la rigidez de las estructuras y funciones impediría la adaptabilidad.

Leonardo Schvartein en su libro “Diseños de Organizaciones; Tensiones y Paradojas” sintetiza muy bien este punto: “La postmodernidad significa un esfuerzo teórico para cruzar los puentes entre el orden y el desorden, estableciendo una relación dialéctica entre estos polos contradictorios, de modo tal que a partir de una situación de crisis y de desorden, puedan surgir nuevas formas de ordenamiento. La crisis es tomada en su doble acepción de amenaza y oportunidad. En la acepción de crisis como oportunidad se enfatiza la potencialidad de que existe en el desorden para generar un nuevo orden superador del orden existente. En la modernidad prima en cambio la idea el progreso social unidireccional. Esta idea, descrita analógicamente con algunos conceptos de la termodinámica, puede ser caracterizada como neguentropía. La entropía es la medida del desorden y la neguentropía, por lo tanto implica ir en contra del desorden. La entropía positiva no significa lo que intuitivamente se entendería como orden sino que cuanto más entropía existe, tanto mayor es el desorden. La actividad que tiende a eliminar el desorden genera neguentropia que es entropía negativa.”

Geometría fractal: Fue en la Compañía IBM donde se fraguó la teoría de la Geometría Fractal, representada por el conjunto de Mandelbrot. Un problema del ruido en las líneas telefónicas que usaban para transmitir información en su red de ordenadores resultaba insalvable, podían atenuarlo amplificando la señal pero siempre aparecían las interferencias y con ellas los errores continuos.

Mandelbrot que trabajaba en esa compañía comenzó a ocuparse del problema y descubrió una relación entre los periodos de error y los periodos de transmisión limpia, una relación geométrica, por tanto, visual y que era fácilmente representable en un gráfico, un conjunto de Cantor, en el cual vio reflejarse los errores aparentemente desordenados de las líneas de datos de IBM. Mandelbrot advirtió que era una muestra de tiempo fractal.

Años mas tarde percibió la necesidad de extender esta teoría a otros campos. Empezó a estudiar la geometría de una gran variedad de fenómenos naturales irregulares y, se dio cuenta de que todas aquellas formas geométricas compartían características comunes sorprendentes: las montañas, nubes, rocas de agregación, galaxias y otros fenómenos naturales son similares a los fractales.

Un fractal es un objeto que presentan una estructuración del mismo tipo a diferentes escalas de observación. Se dice que un fractal presenta las siguientes *propiedades*:

1. Complejidad infinita en espacio finito
2. Causas simples que conducen a conductas complejas
3. Autosimilitud de estructura

La propiedad de autosimilitud, es decir, que una pequeña sección de un fractal puede ser vista como una réplica a menor escala de todo el fractal. Esta propiedad se obtiene por algún método de fractura del objeto, que se repite en niveles inferiores sucesivos. Por ejemplo: si cortamos un trozo de coliflor, en si mismo, el trozo parece una pequeña coliflor, si se repite la operación dividiendo el trozo y tomando una parte de la que sigue pareciendo una diminuta coliflor. Así cada parte se parece al vegetal completo, la forma del todo es semejante a si misma a todos los niveles de escala.

Un fractal es la forma idónea de ver lo infinito con el ojo de la mente, ya que ésta no puede visualizar la infinita autoinclusión de la complejidad que reina en él.

Mandelbrot utilizó una definición de dimensión mucho más abstracta que la usada en la geometría euclídea, afirmando que la dimensión de un fractal se debe usar como un exponente al medir su tamaño. La dimensión fraccionaria fractal mide el grado de escabrosidad y/o discontinuidad de un objeto presentando un grado de irregularidad constante a diferentes escalas. Al final resulta una irregularidad regular. El grado de irregularidad de un objeto no es otra cosa que su eficacia para ocupar espacio y resulta que hay líneas que son más eficaces que otras al ocupar espacio.

Podemos comprender esta idea intuitivamente si nos damos cuenta de que una línea quebrada sobre un plano llena mas espacio que una línea recta, con dimensión 1, pero menos que el plano, con dimensión 2. Cuanto mas quebrada la línea mas se acercara su dimensión fractal a 2. Este concepto de dimensión fractal, es una herramienta poderosa para analizar la complejidad de las figuras fractales, ya que se corresponde muy bien con nuestra percepción de la naturaleza.

En un fractal se repiten los mismos patrones una y otra vez a todos los niveles. Por ejemplo, el patrón que vemos al mirar la línea de la costa desde el aire es muy similar al patrón que vemos de una porción menor de esa línea costera estando en tierra, y es también el mismo si nos acercamos hasta la orilla.

La geometría fractal a obligado a científicos y matemáticos a revisar el concepto de complejidad.

El conocimiento a partir de mediados del siglo veinte experimenta una gran transformación, pues dentro de sistemas caóticos no lineales, hay estructuras que se expresan visualmente por medio de patrones complejos caprichosos, que son los llamados “fractales”.

Es sumamente difícil al pensador Occidental despegarse de la Geometría, como modo de ver la realidad, de interpretarla y actuar sobre ella. Debido a la creciente imposibilidad de interpretar el mundo que se le descubre al científico a través de la complejidad, es que busca encontrar una nueva forma de geometría.

Bernoit Mandelbrot, conocido como el “padre de los fractales”, desarrolló una nueva geometría de la naturaleza y la comenzó aplicar a diferentes campos. El nos señaló que la mayor parte de la naturaleza es sumamente compleja, que no sólo presenta un grado superior de complejidad sino que esta se nos revela de manera completamente diferente.

Mandelbrot resaltó un hecho poco considerado, que la mayoría de las líneas y las formas del universo no son rectas ni curvas, sino más bien irregulares, quebradas y distorsionadas. Por ejemplo, ¿cómo describir una nube? Puede parecer una esfera, pero también adoptar formas distintas; y ¿una montaña?, tampoco es un cono. Por ello, si queremos hablar de nubes, montañas, ríos o relámpagos, el lenguaje geométrico clásico resulta inadecuado.

La existencia de estas formas representa un desafío que no se puede describir de manera beneficiosa a través de la geometría euclíadiana. La existencia de estas formas nos pone ante la investigación de una “naturaleza real”, no mediadas por la forma impuesta desde la abstracción, de lo que vemos todos los días. Es la indagación de la morfología de lo “amorfo”. Para describir muchas de las formas irregulares y fragmentadas que nos rodean, Mandelbrot desarrolló una nueva geometría, dando lugar a teorías coherentes, identificando una serie de formas que llamó “fractales”, cuya raíz etimológica es el término latino “fractus”, que significa fragmento, fracción, irregularidad.

Estamos saliendo de la era de los cubos, cuadrados, triángulos y esferas que nos permitía comprender el mundo por medio de objetos ideales o abstractos. En cambio la geometría fractal pretende describir objetos reales en el mundo de la naturaleza.

También en el campo de las matemáticas, una gran revolución en las ideas desglosa la matemática clásica del siglo XIX, de la matemática moderna del siglo XX. La matemática clásica se fundamenta en las estructuras regulares de la Geometría de Euclides y en los “Principios matemáticos de la Filosofía Natural” de Isaac Newton. La revolución

matemática moderna se produjo al descubrirse estructuras matemáticas que no encajan en los patrones de Euclides y Newton.

Estas nuevas estructuras fueron consideradas anómalas como una fuente de anormalidad. Esta revolución nació a partir de la crisis matemática que comenzó con Dubois Reynond en 1875, cuando puso su atención sobre una función continua y no diferenciable construida por Weierstrass.

Esa crisis se prolongó con Cantor (Teoría de los Conjuntos), Peano (la curva de Peano) Lebesgue y Hausdorff. Estos y muchos otros se dieron cuenta, con sus ilógicas creaciones ocultan un mundo de interés para los que ven en la naturaleza un modelo a imitar.

Mandelbrot descubrió un hecho trascendente; que las cosas se veían casi idénticas pero en escalas diferentes. Por ejemplo si inspeccionas un pico pequeño de montaña, tendrá la misma forma que la montaña. Asimismo, esta igualdad de escala también tiene lugar para los sucesos.

De la misma manera, el cerebro es tal cual es, debido a la propia complejidad del mundo. Existe también un nexo entre el mundo fractal y la teoría del caos y la misma creatividad humana, que se basa en la emoción. Ello es debido, a que el mundo es caótico. Pero tiene la facultad de reordenarse. El caos es parte del proceso imprescindible para la creación de nuevas estructuras. De esta manera el cambio es parte esencial en la renovación del mundo y de los seres que lo habitan. Tanto los organismos vivos como las estructuras se renuevan.

El caos es un fenómeno subyacente a todos los fenómenos de la vida y los procesos inanimados.

La agonía de los conceptos y las esencias

Estamos ante la agonía de los pequeños conceptos fijos, como modo único de conocimiento, como género y como única verdad. Siendo que esta, la verdad, se encuentra en sólo una parte, la parte común, lo que une una vaca con un cuervo, con un águila y con un hombre, diciendo que todos son animales. Es decir, se logra la unión en lo abstracto, en lo conceptual pero no en lo real. Y esta forma de conocimiento es solo teórica, pero no real; es la unión en las palabras pero no en las cosas concretas y reales, que existen y comparten la existencia de nuestras vidas.

Actualmente, a través de los conceptos fijos, nuestro conocimiento opera mediante la selección de datos significativos y rechazo de datos no significativos: separa (distingue o

desarticula) y une (asocia, identifica); jerarquiza lo principal y lo secundario y centraliza en función de un núcleo de nociones maestras, y lo hace de una vez y para siempre.

Teoría de Caos: En un sentido tradicional, caos significa total desorden o anarquía. En el contexto científico, caos no es desorden, sino que se utiliza para describir la conducta de determinados sistemas no lineales que se comportan de manera extraña o impredecible y en los cuales un conjunto sencillo de condiciones iniciales puede provocar complicados resultados.

El comportamiento de los sistemas caóticos no es meramente aleatorio, sino que muestra un nivel más profundo de orden pautado.

En un sistema complejo, una pequeña o ínfima causa en las condiciones iniciales de un proceso puede generar tremendos efectos en el estado del sistema en un tiempo posterior. Esta extrema sensitividad a las condiciones iniciales es llamada metafóricamente “efecto mariposa” por aquello de que si una mariposa mueve sus alas en el sudeste asiático puede disparar una cadena de procesos que puede finalizar con un tifón o un huracán en la Florida.

Un atractor representa la tendencia dinámica del sistema, podemos imaginarlos como cauces o encauzamientos hacia los cuales el sistema se dirige en forma recurrente. Un atractor “puntual” describe un punto del sistema representable en un estado único (por ejemplo, un péndulo termina deteniéndose en un punto determinado). Un atractor periódico describe el hecho de que el sistema se mueve de un valor a otro a intervalos regulares. Un atractor extraño describe la tendencia de un sistema a describir una conducta que, si bien opera sobre parámetros recurrentes o similares, nunca se reproduce exactamente igual. Este es el tipo de atractores que caracteriza a los SAC.

Los atractores –sean puntuales, cílicos o caóticos– se convierten en patrones de funcionamiento de los sistemas vivos, que hacen que los mismos vayan generando cauces de operación de carácter recurrente y más o menos regular. Ocionalmente aparecen nuevos atractores que, si el medio lo permite, se convierten en patrones de funcionamiento. Es por ello, que aparece la necesidad de conceptos cambiantes, mutables, dinámicos. Conceptos que se adapten al cambio permanente de la realidad. Conforme a eso, debemos estar atentos a los datos que en un momento son “no significativos”, pero que en otro momento pasan a serlo. De esta manera los conceptos se pueden enriquecer y variar

por la simple mutabilidad de las cosas. Que nos evite tener que interpretar el pasado para conocer el presente. Ej. página Web. Libro on line.

Teoría de redes:

El paradigma científico de la complejidad

En una primera aproximación al concepto, podríamos decir que un paradigma es un modelo o marco conceptual a través del cual percibimos, describimos, explicamos, analizamos y operamos el mundo.

Es decir, un paradigma establece el marco conceptual dentro de cual se desarrollará la investigación en un área determinada, plantea cuales serán las entidades fundamentales del universo, que clase de interacción tendrán entre ellas, que clase de preguntas serán consideradas legítimas y que técnicas serán las adecuadas para buscar las soluciones (Najmanovich, 1991).

Thomas Kuhn, quien en su obra “La Estructura de las Revoluciones Científicas” propone una nueva concepción del proceso y del desarrollo científico, lo define como “una constelación de logros – conceptos, valores, técnicas, etc. – compartidos por una comunidad científica y usados por ésta para definir problemas y soluciones legítimos”

En sus trabajos, Kuhn describe los vaivenes del pensamiento científico establecido y el surgimiento, a través de un proceso de cambio más o menos abrupto, de un nuevo modelo superador del anterior. Es así como identifica varios estadios o momentos de la ciencia:

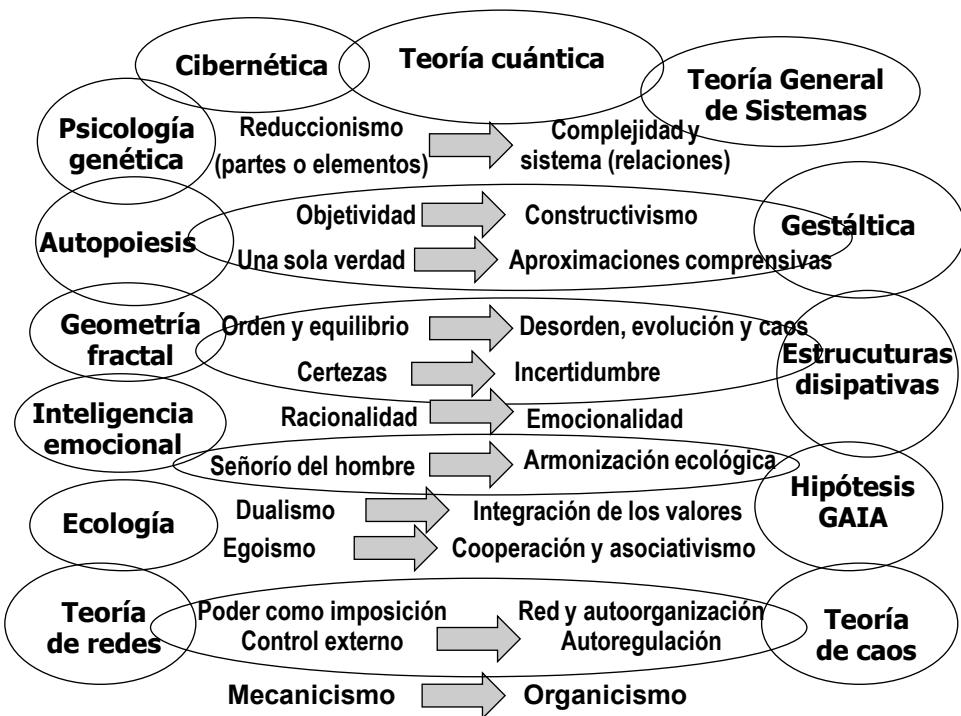
Preparadigmático: caracterizado por la proliferación de teorías rivales, sin que ninguna logre un consenso mayoritario de la comunidad.

Establecimiento del paradigma: funda la línea de investigación aceptada por la comunidad, define el campo de investigación, los conceptos fundamentales, los modelos teóricos y las metodologías a utilizar.

La ciencia madura: es el período en el cual se lleva a cabo la tarea de investigación dentro del marco propuesto, resolviendo los enigmas que dejara abierta la primera formulación del paradigma hasta que por diversos motivos comienzan a aparecer “elementos extraños” inexplicables dentro del paradigma.

Período de crisis: comienzan a surgir nuevos “candidatos a paradigma”, es decir teorías alternativas que pueden explicar las anomalías.

Cuadro 2: El cambio de paradigma científico y el paso a una diferente percepción de la realidad



Es en las épocas de crisis cuando se llevan adelante los debates sobre los fundamentos de las disciplinas, sobre la concepción del mundo que implica, el significado de los términos fundamentales utilizados y las decisiones metodológicas implicadas.

En los últimos cuatrocientos años el modo predominante del pensamiento occidental ha estado basado en un dualismo filosófico, el que se conoce como Paradigma Cartesiano – Newtoniano – Hegeliano – Marxista (o simplemente Positivista) de un universo materialista y mecánico en el cual la conciencia no ha sido más que un volátil epifenómeno.

Esta visión del mundo ha terminado por colapsar bajo el impacto de los recientes y múltiples aportes y conceptualizaciones científicas combinadas. Con la física post – einsteniana, el principio de la incertidumbre de Heisenberg, la cosmología extragaláctica, la psicología transpersonal, la cibernetica de segundo orden, la teoría de la autopoiesis, la geometría fractal, entre otros decisivos aportes han desalojado al viejo modelo, y en su lugar se vislumbra el contorno de un nuevo Paradigma Holístico (o Paradigma de la Complejidad) recursivo que ha comenzado a emerger como consecuencia del nuevo concepto de evolución.

Los descubrimientos de las nuevas Ciencias de la Complejidad, han desencadenado una serie de procesos en todas las direcciones del conocimiento, cuyos impactos han terminado por producir un vertiginoso recambio de las hipótesis de trabajo. Ello ha ocasionado la obsolescencia en la taxonomía de saberes que en los conocimientos hasta ahora se manejan. Como ya hemos adelantado, durante el siglo XX, el paradigma científico positivista, reduccionista y mecanicista de cuño cartesiano – newtoniano tuvo significativas revisiones que cambiaron nuestra percepción de la realidad e implicaron una transformación profunda de los modelos mentales con los que analizamos y operamos los sistemas vivos.

Comparación del paradigma positivista con el paradigma de la complejidad

PARADIGMA POSITIVISTA	PARADIGMA SISTEMICO
Reducciónismo	Visión holística del mundo
Refutación (es un aspecto +)	Saber como funciona el Mundo real
Replicación	Los fenómenos sociales no son replicables
Una única interpretación	Tantas interpretaciones como observadores hay
Visión tubular	Visión sistémica
Interpretación estática	Interpretación dinámica
Descripción ontológica del MR: lo que el sistema es	Descripción epistemológica del MR: lo que el sistema hace
Se postula racional: razón más experimentación Inducción y deducción	Pondera la emoción
Ceguera cognitiva: no me doy cuenta de lo que pasa – no pondero toda la realidad	Percepción de la complejidad

La emergencia de un nuevo paradigma científico, evolucionista, autoorganizativo y de complejidad, permite reexaminar muchas de las suposiciones básicas sobre las que asentamos nuestra comprensión del funcionamiento de la sociedad, revisando críticamente viejos mitos y consolidadas presunciones.

Este nuevo paradigma pone en jaque algunos principios tradicionales de la ciencia positivista, como el reduccionismo y la fragmentación de la realidad, la pretensión de objetividad, el relativismo axiológico y la búsqueda de una “verdad” oponible *erga omnes*.

El nuevo enfoque parte de la premisa de que para desentrañar una realidad compleja no puedo abordarla tratando de explicar o entender sus partes individualmente o aisladas unas

de otras. Por el contrario, postula que el funcionamiento de un sistema complejo sólo puede describirse pasando por entender sinérgicamente la interacción y relaciones e intercambios entre sus componentes. Aún más: para el moderno enfoque sistémico – cibernético un sistema no está compuesto de partes sino de relaciones, procesos e interacciones.

CAPITULO III: ENFOQUE SISTEMICO CIBERNETICO

1. Introducción. Importancia del tema

En los últimos años, se han generalizado en el mundo desarrollado, en materia de estrategias de seguridad pública, la aplicación de los enfoques de carácter “sistémico” cuya principal nota tipificante es la de atender a la complejidad de la problemática involucrada y a los múltiples factores que interactúan para que la emergencia de la inseguridad – traducida en el incremento del delito, el desorden y el temor – tenga lugar. Para ello, es necesario hacer una aproximación metodológica al problema sobre el que deseamos operar que debe respetar algunos pasos esenciales para permitir una adecuada comprensión del mismo.

Desde el punto de vista cultural nuestros decisores políticos están muy acostumbrados a actuar rápidamente sobre las situaciones que identifican como problemáticas, pero, en muchos casos, esa actuación no está basada en un cabal y profundo análisis de la misma sino más bien en una reacción de tipo espasmódico. Este texto busca fundar las bases teóricas de una nueva aproximación a los problemas, a fin de poder comprender luego la emergencia de nuevas modalidades de prestación de servicio de seguridad pública que, como la policía comunitaria, se basan en la capacidad de pensar y actuar con enfoque sistémico.

Es que el enfoque sistémico es la clave del profundo cambio en la de la gestión de organizaciones que ha tenido lugar a partir de la sexta década del siglo pasado. Sus consecuencias han sido significativas en todos los ámbitos del quehacer científico e impactan también en las nuevas concepciones y modalidades de la seguridad pública y la actividad policial.

2. La percepción de la realidad

La tradición científica positivista en la que hemos sido formados a lo largo de los últimos siglos, ha sostenido históricamente que sólo las cosas que pueden observarse, describirse, pesarse y medirse pueden realmente conocerse. “Sólo los hechos importan” y “sólo es real lo que podemos ver” fuero durante mucho tiempo en el mundo de la ciencia una consigna clave que también impactó consecuentemente en los departamentos de policía y en las salas de las decisiones políticos. Sin embargo, como veremos, este modo de percibir la realidad es particularmente simple, que ha experimentado en las últimas décadas una revisión crítica y epistemológica hacia percepciones más abarcativas, holísticas e integrales.

La concepción de la realidad como un todo integrado, más que como una suma de partes, y la comprensión del mundo como una red de fenómenos interconectados e interrelacionados, nos enfrenta a una cuestión muy importante en materia de percepción de la realidad: ¿De qué hablamos cuando hablamos de percepción? ¿Qué percibimos cuando decimos que percibimos? ¿Sólo aquello a lo que accedemos desde nuestros sentidos constituye “la realidad” o hay algo más?

La importancia de determinar la forma en que percibimos el mundo, está dada porque del hecho de la percepción deviene el modo de operación, es decir, de la forma en que percibimos surge la forma en que describimos, interpretamos y en definitiva actuamos sobre la realidad. Por ello, sugerimos, la realidad puede ser percibida desde distintos niveles:

2.1. Hechos (lo sintomático)

Los hechos, “lo que está pasando”, son todos los tipos de emergentes fácticos que tienen lugar ante nosotros, es decir todo aquello que es inmediatamente asequible a una

percepción sensorial. Se trata de aquella parte de la realidad que percibimos de forma instantánea e inmediata. En seguridad pública podríamos decir que esto es **lo urgente**. Vemos un incendio y corremos a apagarlo. Nos preocupamos entonces por la rapidez de la respuesta y la eficacia de nuestro cuerpo de bomberos. Escuchamos en el móvil policial una llamada de auxilio y nos preocupamos por acudir rápidamente a la demanda. Compramos entonces autos para patrullar las calles y equipos de radio que nos permitan desarrollar mejor esta tarea. Cuando se ha producido un delito, llegamos con los fiscales de Investigaciones o los técnicos de la Policía Científica, cercamos el área y comenzamos la tarea de rastrear – es decir encontrar los rastros; inventariar e investigar lo que ha quedado en la escena del delito.

Los hechos, además de ser aquello que percibimos inmediatamente desde nuestros sentidos, es lo que nos irrita o nos gratifica, y lo que nos moviliza a la acción. La percepción de la realidad en términos de “hechos” es tan antigua como la humanidad misma y el hombre desde siempre se acostumbró a responder a los hechos, generando una conducta de tipo reactivo que aún permanece fuertemente arraigada.

La televisión, por otro lado, fortalece notablemente este tipo de percepción, al extremo de generalizarse en ámbitos como la política la afirmación de que sólo es real lo que sale en televisión. Sin embargo, cualquiera que trabaje en seguridad pública sabe que la televisión es un medio que exhibe muy pobemente lo que pasa en “la realidad”.

Obviamente la percepción de la realidad en términos meramente fácticos es particularmente sesgada, ya que los hechos no son sino el emergente más externo de situaciones más profundas. No obstante, la circunstancia de que se trate de “síntomas” de un problema más profundo no implica soslayar la extraordinaria importancia de los “hechos”. De ellos está compuesta la vida cotidiana.

Leemos en el diario acerca de un accidente de tránsito donde fue arrollada una criatura, o un choque donde murieron dos jóvenes que venían alcoholizados y nos sentimos perturbados y tristes. Vemos una conferencia de prensa y nos imponemos de anuncios del gobierno y pensamos “parece que van a hacer algo con determinado tema”. Sufrimos los inconvenientes ocasionados por un piquete o una huelga y lamentamos no haber tomado el otro camino. Frente a los hechos, reaccionamos, sentimos frente a ellos una sensación de adhesión o rechazo y, en ocasiones, también de indiferencia.

Normalmente, las preguntas que nos formulamos ante los hechos sintomáticos son:

- ¿Cómo puedo hacer para que este problema cese?
- ¿Cómo puedo hacer para que este problema no tenga repercusión en el futuro de la sociedad?
- ¿Cómo puedo hacer para intervenir ante este problema lo más rápidamente posible?
- ¿Cómo puedo mejorar la sanción de este problema?, etc.

Obviamente en seguridad pública la respuesta frente a los hechos es el pan de cada día.

Anuncios de nuevas leyes más duras; llamadas a incorporación masiva de más policías; nuevas prohibiciones y restricciones a nuestros derechos o más cercenamientos de nuestras garantías; vedas, toques de queda o cierres de negocios a determinadas horas son el tipo de respuesta típica a la problemática.

Sin embargo, una estrategia a mediano y largo plazo en seguridad pública, basada en la respuesta reactiva a los hechos es manifiestamente inconducente y no puede evolucionar con consistencia. Hay niveles más profundos de la realidad que admiten una indagación.

2.2. Patrones y tendencias (lo preocupante)

Es un sábado y son las cuatro de la mañana. Los policías de la patrulla reciben la denuncia de que hay una gresca de proporciones a la salida de un conocido cabaret del centro de la ciudad. La llamada que ha recibido la policía habla de botellazos, trompadas, insultos y algún disparo. Los policías parten raudos en respuesta a la llamada. Uno de ellos va pensando “es la tercera vez en el mes que llaman por un problema en este lugar”.

Los patrones o tendencias son los hechos repetidos en el tiempo, las regularidades, las familiaridades que se repiten o reiteran con mayores o menores variaciones a lo largo de un período, una vez y otra vez con importante similitud.

Ya no vemos el último y terrible accidente de tránsito, sino la tendencia creciente que deja año tras año, muertos y más muertos. Ya no vemos la última agresión de una patota sino la *tendencia creciente* que se registra por número de casos en el tiempo.

Obviamente cada uno de los hechos – cada accidente, cada delito, cada incendio – es diferente a los otros, pero si descubrimos entre ellos un parentesco o una familiaridad o una similaridad, tenemos un “patrón” o una “tendencia”. En el mundo real nunca dos hechos son idénticos porque todo está cambiando permanentemente, pero ello no significa que no existan patrones de familiaridad entre los diversos hechos. Estos patrones pueden estar dados por el lugar, por el tipo de víctima, por la hora de los hechos, por las circunstancias que rodean a los mismos, por el modus operandi o por los rastros que el delito deja, etc. Es por todo ello, que para hacer efectivo este nivel de percepción de la realidad se debe generar un ejercicio permanente de reunión, acopio y análisis de información.

Si vemos un incendio respondemos con el cuerpo de bomberos. Pero si nos empezamos a plantear, por ejemplo, a qué hora comienzan normalmente los incendios o en qué circunstancias; o nos comenzamos a plantear si hay épocas del año en que se producen con

más frecuencia que en otras, o si comenzamos a advertir que en determinadas situaciones – por ejemplo, cuando hay niños manipulando artefactos domésticos o jugando con fósforos – es más probable que tenga lugar un incendio que en otras, estamos comenzando a ver patrones y tendencias. En ese caso, casos podemos pensar en comenzar a actuar más *proactivamente* es decir, adelantándonos a los hechos, previniendo efectivamente la ocurrencia de hechos que nos parecen negativos.

Tengamos presente que los patrones o tendencias, más allá de su extraordinaria importancia, no son inmediatamente asequibles a nuestros sentidos, es decir: no los “vemos” en forma directa. Para visualizar un patrón o una tendencia debemos hacer un esfuerzo de abstracción, estudio, investigación e indagación. Las tendencias hay que descubrirlas reuniendo y analizando información y haciendo investigación empírica. Se debe comprender también que los “hechos” sociales jamás se repiten en forma idéntica, ya que todo y todos estamos cambiando permanentemente y no hay dos circunstancias iguales en el mundo. Sin embargo, a través de la indagación y el análisis de regularidades podemos descubrir un patrón – o varios y diferentes patrones – interactuando y generando las situaciones que nos convocan a la acción. Las preguntas que nos formulamos en este nivel de la realidad son:

- ¿Qué tipo de tendencias o de patrones parecen estar teniendo lugar?
- ¿Desde hace cuánto tiempo viene sucediendo esta situación?
- ¿Cuántos hechos de este tipo he tenido en este lugar en los últimos meses / semanas / años?
- ¿Cuántos recursos humanos, de equipamiento y financiero venimos destinando en este tema?

- ¿Desde hace cuanto tiempo?

La información estadística constituye naturalmente la principal fuente de relevamiento de patrones y tendencias. Pero también los puedo descubrir en el análisis de otros tipos datos vinculados a lo que tradicionalmente llamamos “prácticas” o usos y costumbres.

Al ser las tendencias “hechos en el tiempo” se pueden representar gráficamente en curvas o cuadros de distinto tipo y constituyen el insumo de información más importante para la elaboración de modelos y escenarios.

La posibilidad de operar sobre la realidad en el nivel de las tendencias, implica que comenzamos a dejar las conductas meramente reactivas para empezar a ser proactivos, es decir, adelantarnos a los hechos, prevenir, prepararnos para modelar el futuro a partir de nuestro conocimiento del pasado. Por ello, las policías en el mundo vienen dando una creciente trascendencia al registro y cuantificación de datos para su análisis y evaluación.

Vaya el siguiente simple listado de ejemplos de patrones y tendencias relevantes en una estrategia de seguridad pública y que nuestros sistemas de información apenas registran y defectuosamente:

- Cantidad de delitos denunciados / cantidad de delitos cometidos.
- Cantidad de incivilidades relevadas / cantidad de incivilidades cometidas.
- Cantidad de llamadas de emergencia por delito.
- Cantidad de llamadas de emergencia por incivilidades.
- Cantidad de horas hombre trabajadas por la policía en servicio ordinario.
- Cantidad de horas hombre trabajadas por la policía en servicio extraordinario.
- Cantidad de reuniones de trabajo con la comunidad.

- Cantidad de problemas generadores de delito o desorden resueltos en asociación con la comunidad.
- Cantidad de grupos infanto-juveniles en conflicto con la ley individualizados.
- Cantidad de grupos infanto-juveniles en conflicto con la ley analizados.
- Cantidad de grupos infanto-juveniles en conflicto con la ley contactados.
- Cantidad de grupos infanto-juveniles en conflicto con la ley neutralizados.
- Cantidad de casos resueltos con investigación científica.
- Cantidad de casos resueltos con información de la comunidad.

A modo de ejemplo, el famoso sistema *Compstat* implementado por el Alcalde Giuliani para la policía de Nueva York ha llegado a registrar más de 734 variables que miden en forma diaria los principales aspectos del servicio policial y que son semanalmente discutidos por el staff de conducción de la institución.

2.3. Estructuras sistémicas (lo importante)

Los “hechos” (el nivel más externo e inmediatamente asequible de la realidad) y los “patrones y tendencias” (en un nivel un poco más profundo) configuran niveles de percepción de la realidad habitualmente usados en policía y seguridad. Pero todavía podemos seguir indagando hacia niveles más profundos de la realidad, y por ello más abarcadores. Ya en un tercer nivel, comenzamos a ponderar e indagar en torno a los elementos, interacciones y procesos de intercambio y transformación entre esos elementos, que se están verificando en el mundo real y facilitando o promoviendo la emergencia de los patrones o tendencias que hemos podido constatar.

Ante un hecho determinado como puede ser el homicidio de un policía, podemos inferir que el mismo es fruto de una circunstancia fortuita o puramente casual, motivada por una

reunión de circunstancias difícilmente repetible. Pero si tenemos, como en el caso de la provincia de Buenos Aires o la Capital Federal entre 2000 y 2002, más de cuarenta policías asesinados en un año, tengo evidentemente un patrón o tendencia. Ahora bien, cuando estamos frente a un patrón o tendencia podemos inferir sin mayores dudas que existe un conjunto de factores subyacentes que interactúan para que ese patrón se verifique y que si no somos capaces de operar sobre esa *estructura sistémica* subyacente, los hechos se seguirán sucediendo una vez y otra vez.

La más elemental noción de “sistema” refiere a un *conjunto de elementos, interacciones y procesos de transformación interrelacionados*, con cierta permanencia en el tiempo y que produce determinadas consecuencias en el mundo real. Si bien desarrollaremos este tema en el próximo punto, adelantemos desde ya que cualquier conjunto de interacciones y procesos de la realidad, que genera un “producto”, es decir, que realiza un proceso de transformación, puede ser considerado como un sistema.

Las preguntas con las cuales indagamos en las estructuras sistémicas son del tipo:

- ¿Qué particular configuración de elementos e interacciones se están produciendo para que estemos frente a los patrones y tendencias que estamos teniendo?
- ¿Qué factores determinan esta situación?
- ¿Cuáles son las principales variables que interactúan en este proceso?
- ¿Cuáles son los principales intercambios que se están operando en esta realidad?
- ¿Qué ingresa a este sistema?
- ¿Qué proceso de transformación tiene lugar en él?
- ¿Qué egresa al entorno?
- ¿Cómo repercute sobre el sistema en análisis el entorno en el que opera?
- ¿Cómo se modifican y transforman ambos?

Si analizamos, por ejemplo la estructura de un barrio, veremos que hay distintos tipos de elementos que interactúan. Hay, por un lado, “*personas*”, esto es hombres, mujeres, ancianos, niños, jóvenes; esas personas desarrollan “*roles*”, como vecinos, comerciantes, dirigentes vecinales, empleados municipales, policías, etc. Al mismo tiempo hay “*instituciones*”, como son la escuela, el centro vecinal, la comisaría, los comercios y tiendas, los clubes, los comedores infantiles o comunitarios y finalmente hay “*espacios públicos*”, como son las plazas, parques y paseos que interactuando entre sí y con el entorno generan la emergencia de determinados “hechos” que pueden ser positivos o negativos: solidaridad, recreación, mantenimiento de los espacios verdes o ruidos molestos; suciedad o contaminación ambiental; ocupación de espacio en la vereda o en la calle; delitos o desordenes; etc.

Es necesaria una adecuada indagación en esa estructura y en la interacción de sus diversos componentes a fin de saber por qué se producen los hechos o emergentes. En este punto resulta crítico advertir que todo el enfoque sistémico que desarrollamos en este Libro aspira a ayudarnos no sólo a mejorar la prestación del servicio de seguridad comunitaria por la vía de modificar y transformar la realidad, sino, más relevante aún, *a tratar de comprender esa realidad y sus procesos subyacentes*. Es que si no la comprendemos, si no reducimos su complejidad, la misma se torna inmanejable, lo que explica la crisis de muchos sistemas en el mundo.

Sin perjuicio de desarrollar más profundamente este tema abundaremos en varios partes de la materia sobre la importancia de las estructuras sistémicas en la emergencia de los patrones y tendencias cuyos hechos concretos nos llaman a la tarea o nos comprometen a la acción. Ahora bien, dejemos en claro esta característica de los sistemas: no los vemos. Ante nosotros aparece la compleja y desorganizada realidad de los “hechos” pero para poder

inferir un sistema es necesario indagar y mapear los elementos, interacciones y procesos que están conformándolo. Es decir, que es necesario realizar un ejercicio de abstracción y reflexión y chequear nuestra percepción del mismo.

2.4. Modelos mentales (lo esencial)

Los modelos mentales son la parte tal vez más inmaterial e intangible de este esquema de percepción, pero quizás por ello la más estratégica y crucial. Se trata de ese rico conjunto de ideas, creencias, valores, juicios y prejuicios, que condicionan nuestra interpretación del mundo y nuestra forma de operar sobre él. Este es un punto de significativa relevancia en lo relativo al análisis de la percepción de la realidad. Sugerimos que todo lo que tiene lugar en el mundo real, se debe a que existe un sistema de valores en función del cual esa realidad tiene sentido, razón de ser y justificación. O para decirlo de un modo más sencillo: todo lo que pasa, todo lo que sucede en una particular realidad, es porque los seres humanos que interactúan en ella lo promueven, lo sostienen, lo consienten, lo apoyan, lo toleran, o sencillamente lo ignoran o se resignan a ello por considerarlo inevitable.

Cuando nos referimos a los modelos mentales nos referimos a la *energía que crea y recrea* continuamente esa compleja configuración estructural de hechos, patrones y sistemas que llamamos realidad.

Las preguntas que normalmente nos formulamos para indagar en modelos mentales subyacentes (sin olvidar nunca que *nuestros propios modelos* sesgan cualquier análisis) son del tipo:

- a. ¿Qué quiere realmente esta persona o personas?
- b. ¿Qué intereses movilizan a la persona?
- c. ¿Qué valores tienen en juego cuando hacen esto?

Las personas operan sobre la base de sus modelos mentales. Más allá de explicaciones y justificaciones, y más allá de los discursos y las ideologías proclamadas, lo que realmente motoriza la conducta de todos nosotros son las ideas y creencias profundas que configuran nuestra percepción e interpretación del mundo y orientan nuestro accionar.

La moderna ciencia de aprendizaje organizacional indica que en muchas ocasiones las creencias profundas se encuentran en conflicto con los valores proclamados.

Una persona, por ejemplo, puede decir: “Yo soy muy democrático y trato a mis empleados, como pares, delegando poder y decisión” y no obstante ello actuar con prepotencia y centralizando decisión y control. Piense el lector en tantos ejemplos más de su conocimiento.

Las creencias profundas pueden cambiar cuando nuestra experiencia nos indica fallas o perturbaciones en nuestra forma de percibir el mundo y al mismo tiempo la necesidad de cambiar porque seguir el mismo camino puede conducirnos a más de lo mismo. Pero si no sentimos la inquietud del cambio, o no percibimos su necesidad, difícilmente pueda darse el cambio cultural de pensar “distinto”, “creativamente” o “fuera de la caja”.

Por nuestra propia conformación mental tendemos a ser conservadores con nuestras ideas y a sentirnos cómodos y refugiarnos en el mundo que conocemos, lo cual nos puede hacer poco propensos a lo nuevo o lo desconocido.

Esta situación configura un permanente desafío a la renovada creatividad de los seres humanos, y a revisar sus modelos mentales.

Un ejemplo interesante sobre la cuestión de los modelos mentales es el que plantean Ackoff y Rovin (2003) cuando señalan que en la mayoría de las sociedades desarrolladas el delito es tratado como si fuera causado por los delincuentes.

Debido a esto, se asume que si los delincuentes son aprehendidos condenados y puestos en la cárcel el delito se reducirá. Sin embargo esta aproximación se cae cuando se enfrenta con la realidad, en la que las cárceles operan como verdaderas escuelas de delincuencia y donde quienes egresan suelen ser más peligrosos que al ingresar en ellas. Si el delito, en cambio, se percibe como una evidencia de que el conjunto social ha fallado, la cuestión puede pasar a verse como una oportunidad más que como una amenaza.

Cuadro 1

Ejemplos: Hechos. Patrones y tendencias. Estructuras sistémicas. Modelos mentales	
Hechos	Un grupo de chicos de entre 13 y 17 años se encuentra bebiendo cerveza y haciendo ruidos molestos en un minimarket. Los vecinos llaman a la policía, la policía viene y detiene a algunos.
Patrones y tendencias	Los vecinos atraviesan esta situación por lo menos una vez a la semana. La policía es recurrentemente llamada a actuar en este problema.
Estructuras sistémicas	Para que esta situación se configure es necesario una conjunción importante de factores, tales como: <ul style="list-style-type: none"> • Ineficacia de los controles municipales. • Incumplimiento de leyes que prohíben el consumo de alcohol a menores. • Falta de control de los padres sobre los hijos. • Falta de control de los maestros sobre la relación entre el rendimiento de los chicos y este tipo de adicciones. • Tiempo ocioso de los jóvenes y energías disponibles y no canalizadas en actividades más útiles. • Publicidad que vincula el consumo de cerveza al éxito y la diversión.
Modelos mentales	<u>Chicos</u> : Lo que importa es divertirse. <u>Vecinos</u> : A ver si la policía hace algo. <u>Dueño del minimarket</u> : Si me deja plata, yo vendo cerveza. <u>Padres de los chicos</u> : A ver si la policía o los maestros hacen algo con estos chicos. <u>Policías</u> : A ver si la justicia hace algo.

Cuadro 2

Cuadro de síntesis sobre Niveles de percepción de la realidad				
Nivel de percepción	Herramientas	Tipo de reacción	Relevancia crítica	Nivel de dificultad para el cambio
Hechos	Percepción sensorial	Reactiva	Urgente	Relativo
Patrones y tendencias	Indagación estadística	Reactiva – Proactiva	Preocupante	Relativo
Estructuras o sistemas	Mapeos Diagramas	Proactiva	Importante	Alto
Modelos mentales	Talleres de reflexión	Cultural	Esencial	Alto

Cuadro 3

Modelos mentales: Afirmaciones que denotan modelos mentales	
Positivos	Negativos
“Puedo hacerlo”	“Es muy difícil”
“¿Por qué no voy a hacerlo?”	“Cuesta mucha plata”
“Es ilegal y no lo haré”	“Nunca se hizo antes”
“Éticamente es reprochable y no lo haré”	“¿Dónde se hizo antes?”
“¿Y por qué lo tengo que aceptar?”	“Al que trata de cambiar algo lo embroman”
“Si nos esforzamos y lo hacemos bien lo lograremos”	“Siempre hubo pobres”
“Otro en igual situación no se hubiera resignado”	“Siempre se hizo así”
“Si sabemos que es lo que corresponde debemos hacerlo”	“Esto no se puede arreglar”
	“Hay que matarlos a todos”
	“Hay que hacer una ley que lo prohíba”
	“No es de mi jurisdicción”

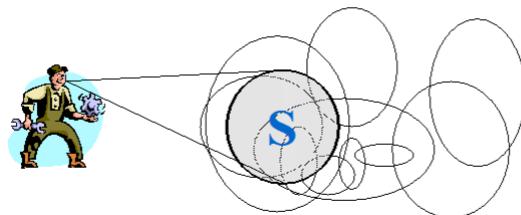
II. ENFOQUE SISTEMICO

En las definiciones más corrientes se identifican los sistemas como conjuntos de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema directa o indirectamente unido de modo más o menos estable y cuyo comportamiento global persigue, normalmente, algún tipo de objetivo.

Admitiendo que existen innumerables definiciones del concepto “sistema”, entenderemos como tal: *Un conjunto de elementos, procesos e interacciones que opera con relativa autonomía, con cierta permanencia en el tiempo, cuyos componentes están interrelacionados entre sí, formando subsistemas estructurales y funcionales, y que verifica procesos de transformación – dentro de ciertos límites de estabilidad – gracias a regulaciones internas que le permiten adaptarse a las variaciones de su entorno específico.* Resulta importante destacar que un “sistema” es cualquier parte del mundo real que un observador decide abstraer para su análisis y estudio, es decir que el sistema concreto que vayamos a analizar – un determinado conjunto de procesos, interacciones y elementos – es algo que sólo resulta de la definición del analista, en el marco de una cosmovisión determinada.

Figura 1

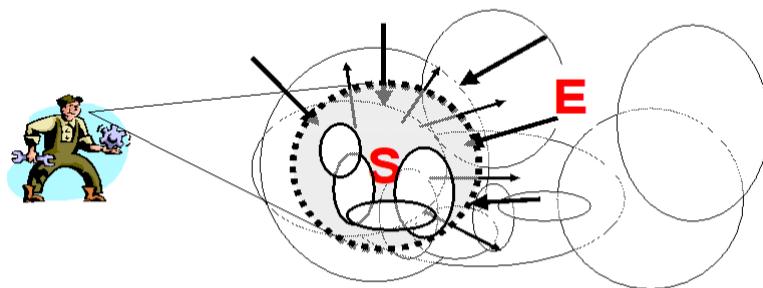
Los sistemas no existen por sí mismos sino que son definidos (co – construidos) por el observador



Los sistemas son siempre abiertos, es decir que mantienen – como condición para su continuidad – un intenso intercambio de flujos de energía, materia e información con el ambiente con el cual interactúan. Por lo tanto, al definir un sistema definimos también su ambiente o “entorno relevante”, esto es, el ámbito en el cual el sistema opera y con el cual mantiene sus intercambios y transacciones.

Figura 2

Cuando defino el sistema (S), defino su entorno relevante (E), sus límites, sus subsistemas relevantes y sus intercambios internos y con el entorno



Este ambiente es, a su vez, subsistema de un sistema mayor, incrementándose la complejidad en tanto existan cada vez más subsistemas interrelacionados.

Recordando siempre que los sistemas no existen *per se* sino que son definidos (co-construidos) por el observador o analista según sus concretas necesidades, agregamos que, una vez definido nuestro “sistema relevante” todo el resto es “entorno” del sistema y entre ambos podemos distinguir la categoría conceptual de unos “límites” o “fronteras”.

En los sistemas físicos, los límites y fronteras son más fáciles de definir – cierres, paredes, puertas, garajes – pero en otros tipos de sistemas es necesario indagar más. Por ejemplo, en una repartición pública la “Mesa de entradas” es un límite o frontera. En una Comisaría, la

“Guardia” también lo es. El **entorno**, entonces, se refiere al área de sucesos y condiciones que influyen sobre el comportamiento de un sistema, determinándolo y condicionándolo.

3.1. Elementos para el análisis de un sistema

3.1.1. Insumos y productos

En la interacción del sistema con el entorno, y de los subsistemas entre sí, los conceptos de “insumos o ingresos” y “producto o egresos” nos aproximan instrumentalmente al problema de las [fronteras](#) y [límites entre sistemas abiertos](#).

Insumos: Se refiere a los ingresos – importación – de los recursos e insumos de [energía](#), materia, [información](#) del entorno hacia el interior del sistema, para hacer realidad el ciclo de actividades del mismo. Todo sistema abierto requiere de recursos de su ambiente, que lo energizan y lo hacen funcionar.

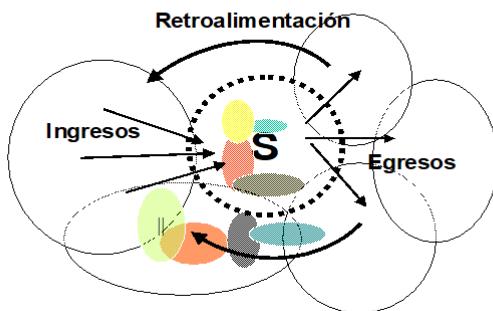
Un automóvil, por ejemplo, requiere nafta, aceite, aditivos, agua y una persona que lo conduzca para poder funcionar. Una organización gubernamental requiere insumos materiales, tales como papel, tinta, computadoras, escritorios y recursos humanos para poder generar los productos que se esperan de ella.

Productos: Se refiere a las corrientes de salida de un sistema, es decir los egresos del mismo hacia el entorno en términos de energía, materia e información ya procesada. Por ejemplo, un juzgado egresa, o bien, sentencias generando determinadas consecuencias, o bien “egresa” causas sin resolver, generando también otro tipo de consecuencias. Es decir que siempre un sistema “egresa” algo, aún cuando este algo no sea lo que está realmente llamado a producir. Los flujos de ingresos y egresos entre el sistema y el ambiente dan lugar a lo que se denomina *proceso de retroalimentación o feedback*. Son los procesos mediante los cuales un sistema abierto recoge información sobre los efectos de sus decisiones internas en el medio, información que actúa sobre las decisiones o acciones

sucesivas.

Figura 3

Todo sistema ingresa, procesa, y egresa materia, energía e información, manteniendo con su entorno una compensación termodinámica



Todos los sistemas de actividad humana, tales como: grupos de personas, pandillas, cuerpos de policía, matrimonios, familias, etc., pueden entenderse como circuitos de retroalimentación, ya que la conducta de cada persona afecta la conducta de las otras y es, a su vez, afectada por éstas. Por eso, para comprender acabadamente cualquier situación del mundo real, debo tratar de percibirla “sistémicamente”. **Sistema y entorno se retroalimentan y condicionan reciprocamente, y no puede entenderse uno sin el otro.**

Por ejemplo, si una pandilla – en tanto sistema relevante – “ingresa” del ambiente información de que existe impunidad, es muy probable que incremente su accionar delictivo, siendo ese accionar delictivo su output o egreso sistémico. Si la misma pandilla ingresa del ambiente información de que no hay impunidad y la ley se aplica con rigor, o si ingresa del ambiente ofertas de atención y apoyo a sus miembros para desarrollar actividades socialmente útiles, el egreso puede ser una sensible reducción de su actividad delictiva.

3.2. Propiedades de un sistema

Sobre los componentes estructurales de un sistema existen muchas tipologías y clasificaciones, pero en este libro no deseamos más que resaltar y resumir aquellos que nos

parecen más significativamente útiles para comprender los procesos sistémicos que afectan la seguridad ciudadana. En tal sentido y siguiendo la enumeración de Ricardo Rodríguez Ulloa señalaremos como propiedades de un sistema las que se detallan a continuación.

Estructura: Los diversos elementos o “partes” de un sistema y las relaciones que se establecen entre ellos, configuran lo que se denomina la “estructura” de un sistema. La estructura de un sistema – recordemos: partes y relaciones, intercambios y procesos de transformación entre las partes – define a su vez el espectro de comportamiento de un sistema, o para decirlo más sencillamente, define lo que el sistema hace en el mundo y lo que el sistema es, en el contexto del entorno que lo rodea y condiciona.

Es importante recalcar que la estructura implica más que la mera suma de elementos. Implica interacciones y procesos de retroalimentación entre ellos y con el entorno. Un mismo grupo de personas puede ser, al mismo tiempo, personal de una Comisaría; integrantes de un equipo de fútbol; integrantes de una ONG y grupo de amigos que se reúnen a comer semanalmente. Estamos entonces ante tres sistemas y los elementos de cada sistema son los mismos – básicamente las personas que componen el grupo – pero las interacciones y procesos son diferentes según lo que el grupo esté haciendo y por lo tanto las interacciones y procesos de transformación y la emergencia del sistema hacia el entorno será distinta.

Comunicación: Este concepto hace referencia a la transferencia e intercambio que se produce entre los elementos de un sistema y entre el sistema y el entorno de flujos de energía, materia e información. De nuevo, y al igual que en el caso de la estructura, esos intercambios serán propios y específicos de cada sistema y por lo tanto deben ser identificados antes de operar intervenciones sobre él. Por ejemplo, en un grupo juvenil, el líder ejerce autoridad sobre los demás miembros de la pandilla, y éstos, a cambio de

obedecer directrices reciben las compensaciones por pertenecer al grupo. La comunicación define los intercambios y las transformaciones entre los subsistemas, y los procesos de retroalimentación que no son sino más intercambios y transformaciones. Un policía que actúa de manera prepotente transmite una carga de información y energía que genera contra él una reacción de las personas con las que interactúa, que a su vez actuarán muy probablemente con agresividad lo que a su vez retroalimentará mayores niveles de agresividad. Un policía, en cambio, que trata a las personas con delicadez y educación generará a su vez en los demás una transformación que los llevará a actuar de esa manera en reciprocidad. La vida social está hecha de infinitas retroalimentaciones de este tipo.

Emergencia: La emergencia o “sinergia resultante” es el espectro de comportamiento de un sistema. Es muy importante relevar el dato de que todo sistema “hace algo en el mundo”, es decir que todo sistema se caracteriza por obrar determinados procesos de transformación en el ambiente o entorno en que opera. La emergencia de un sistema puede ser buena o mala a ojos del observador, pero es muy importante que al analizarla comprendamos las interacciones y procesos que las generan. Volveremos sobre este tema más adelante.

Control: Todo sistema vivo, es decir todo sistema que opera en el mundo en las condiciones que venimos describiendo hasta aquí, tiene un subsistema de “control” que, como consecuencia de la comunicación y los intercambios le permite la autorregulación y su supervivencia en un entorno cambiante y complejo.

Precisamente la capacidad de un sistema de mantener su compensación homeostática – con el entorno y entre sus diversos subsistemas – respondiendo a los insumos del entorno con capacidad de adaptación es lo que le permite al sistema continuar haciendo lo que hace, sea ello bueno o malo para nosotros. Esto es lo que llamamos también el “subsistema

inmunológico” del sistema y es un factor crítico a la hora de definir cuán robusto o sano es un sistema. Por ejemplo, una banda de delincuentes con un buen sistema de control podrá persistir en el delito mucho más que una banda que no tiene esa capacidad. Es curioso analizar cómo los subsistemas que percibimos como más negativos para nuestra vida social, son, desafortunadamente, los que tienen mejores subsistemas inmunológicos o de control, precisamente porque funcionan “sistémicamente”, algo que nuestros gobiernos todavía no aprenden a hacer.

“La posición estratégica más fuerte es informe, es una posición que los enemigos no pueden abarcar porque está en todas partes y en ninguna” dice Sun Tzu en *El arte de la guerra* y creemos esta sentencia resulta formidable para destacar algo en lo cual hemos podido vincular fuertemente nuestra formación académica con la experiencia profesional: los sistemas adaptativos complejos de tipo disfuncional – como la burocracia, la partidocracia, el clientelismo, la delincuencia juvenil o la corrupción – tienen un patrón de red. Esto implica que tienen un subsistema de mantenimiento o control “distribuido” y por lo mismo, extraordinariamente eficaz a la hora de enfrentar perturbaciones de entorno. La frase de ° Tzu, escrita en el siglo IV antes de Cristo, indica cómo la filosofía oriental percibía tempranamente este problema. Para entender los procesos de una red debemos olvidarnos de la noción clásica de poder, entendida como *capacidad de determinar la conducta de otro*, que viene del concepto de *fuerza* de la física newtoniana, definida como una cantidad de energía aplicada a un cuerpo para que haga o deje de hacer algo. En la red existen flujos e intercambios asimétricos y dispares pero no ese poder.

Hace pocos años la provincia de Mendoza gastó varios millones de pesos para adquirir cerca de cuatrocientos móviles policiales para generar un sistema de “cuadrícula” que fue anunciado con mucha parafernalia por el gobierno y que constituyó un gran cambio en la

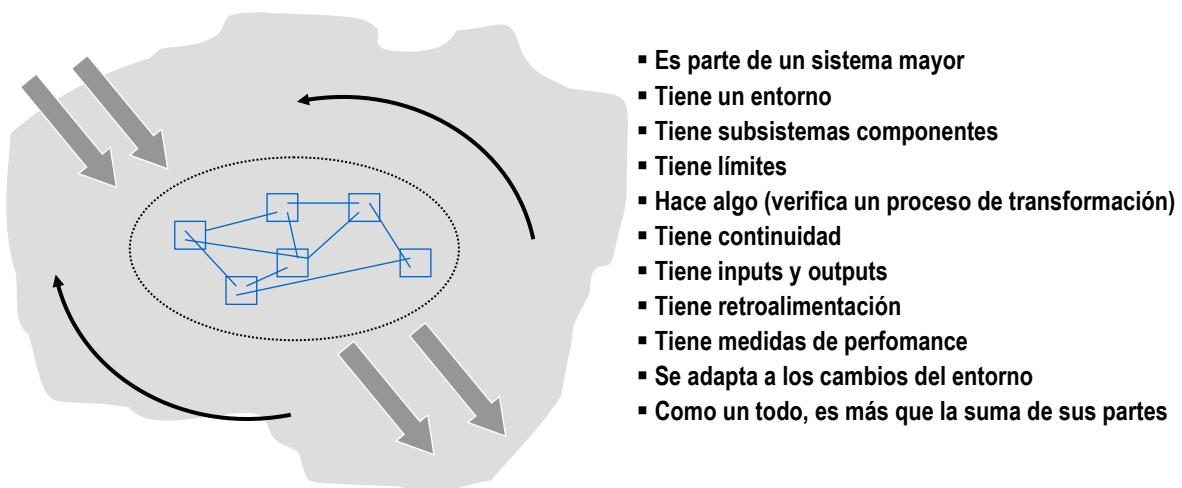
forma de hacer seguridad, afectando a cerca de un quinto del total de policías de la provincia. La delincuencia, por su parte, cambió sus modalidades operativas en apenas un mes, adaptándose al nuevo sistema de cuadrículas policiales y siguió actuando sin mayores problemas.

3.3. Características de un sistema

Una somera reseña de los principales aspectos del concepto de sistema, nos puede permitir comprender porqué este nuevo enfoque configura un verdadero “nuevo paradigma científico”. Advertimos entonces como principales características de los sistemas las que se mencionan a continuación.

Figura 4

Recordemos que un sistema...



Fuente: Rodríguez Ulloa, Metodología Blanda de Dinámica de Sistemas

Apertura: Los sistemas son abiertos. Reciben, procesan y exportan energía, materia e información, en un proceso continuo y permanente de interacción con el entorno en el que

operan. Tienen capacidad de respuesta y adaptación a ese entorno, pero además son “proactivos” en el sentido de que no sólo se adaptan sino que también modifican el entorno, para poder manejarlo.

Retomando el ejemplo utilizado en percepción de la realidad respecto al grupo de adolescentes de entre 13 y 17 años que se encuentra bebiendo cerveza y haciendo ruidos molestos en un minimarket, el entorno “cambia” cuando aparece un vehículo o un agente policial, pero entonces puede suceder que los chicos desaparezcan hasta que el entorno vuelva a la normalidad. Por eso, la policía comunitaria no se concentra solamente en los infractores a la ley sino también en los lugares y en las víctimas.

Complejidad: Los sistemas son complejos porque están formados por muchos elementos o subsistemas que verifican procesos de intercambio y relaciones no lineales entre sí. La complejidad surge y a su vez se refleja en la intrincada interconectividad verificable en cada nivel de un sistema y sus múltiples procesos de retroalimentación y circularidad.

Los subsistemas están generalmente muy conectados entre sí y funcionan interrelacionados. Los subsistemas *siempre* están constituidos por sub subsistemas aún más especializados y diferenciados, aunque siempre enmarcados dentro del sistema.

En un cuerpo de policía, las comisarías, las áreas de prevención urbana, investigaciones o policía científica, la Escuela de Policía, etcétera son también subsistemas del sistema Seguridad Pública, estos subsistemas a su vez están compuestos por numerosos sub-subsistemas. Un subsistema se caracteriza por el hecho que su existencia se justifica y es posible solo dentro del sistema y en relación con los otros subsistemas.

La complejidad de un sistema está dada, por un lado, por la cantidad de elementos componentes, es decir lo que se denomina complejidad cuantitativa y, por el otro, por sus potenciales interacciones y conectividad y el número de estados posibles que se producen a

través de éstos, generando una cantidad de variedad o variabilidad. La complejidad sistemática está en directa proporción con su variedad y variabilidad, por lo tanto, es siempre una medida comparativa. Los sistemas con escasa variedad, tienen problemas para adaptarse a entornos rápidamente cambiantes.

Un sistema complejísimo, como el planeta Tierra, puede generar con los otros subsistemas del sistema solar un sistema bastante simple dentro del contexto de la galaxia; o un grupo de personas puede generar un sistema bastante simple como un pelotón marchando en un desfile. A la vez, sólo dos personas pueden generar un complejo sistema de relaciones políticas con múltiples impactos en toda la sociedad, sean positivos o negativos.

Termodinámica: El aspecto termodinámico de los sistemas explica la capacidad de estos de adaptarse a las cambiantes condiciones de su medio ambiente, a través de mecanismos de autorregulación y transferencia de energía. Los sistemas procesan los ingresos del ambiente y generan un producto, luego de un proceso de metabolismo o transformación.

Resulta esencial destacar que **si un sistema no tiene capacidad de procesar sus ingresos, porque su capacidad termodinámica se ha debilitado, puede entrar en colapsamientos.**

En los organismos vivos existen muchos subsistemas de regulación interna que operan automáticamente para compensar los desequilibrios termodinámicos. Si uno empieza a correr aumenta la frecuencia cardiaca, el corazón empieza a bombear más sangre al resto del organismo y al volver esa sangre a los pulmones se oxigena más al entrar más sangre; cuando una persona ingiere hidratos de carbono, el páncreas genera más insulina para mantener el nivel de glucosa en la sangre, y cuando este disminuye, el páncreas genera menos insulina, con lo cual el nivel se estabiliza; cuando hay mucha luz, la pupila del ojo se contrae automáticamente, vía reflejo fotomotor y a la inversa; también la reacción al dolor

nos hace apartar rápidamente la parte del cuerpo expuesta a un pinchazo a una presión externa, con lo cual hacemos cesar la causa del mismo; etc.

En el ámbito específico de la disfunción social, un objetivo de la moderna ciencia de sistemas es la exploración de potenciales mecanismos de autorregulación social, que actúen como frenos o inhibidores de conductas disvaliosas sin necesidad de intervención de poderes externos, es decir, mecanismos que sean incorporados por los potenciales violadores de la ley de una forma menos traumática que el arresto o la cárcel. Es cierto que en el Estado de Derecho quienes incumplen la ley deben ser “castigados” pero en los países más desarrollados, además de los castigos legales se buscan permanentemente alternativas menos traumáticas, principalmente para jóvenes que delinquen por primera vez.

Cibernética: Los aspectos ciberneticos del sistema son los relacionados con sus regulaciones y control en el marco de los condicionamientos de su entorno y con relación a las retroalimentaciones que se generan.

Ya hemos señalado que los sistemas ingresan, procesan y egresan insumos que pueden ser de materia, energía o información. Los productos vuelven al ambiente en un proceso de “retroalimentación” a través del cual, entorno y sistema, se transforman de manera continua.

Cuando la policía tiene mala relación con la comunidad, ésta no le ayuda a resolver casos delictuales. Esta situación hace que haya más delitos impunes y por lo tanto más tentación a delinquir. Al mismo tiempo, la policía se siente molesta con la comunidad porque percibe que ésta está ayudando a los delincuentes. Si la policía inicia un proceso de acercamiento a la comunidad, y recupera confianza, comienza a recibir información para esclarecer delitos y la impunidad disminuye, con lo cual disminuye también la atracción hacia el delito por

parte de los potenciales delincuentes, lo que a su vez incrementa la confianza de la comunidad en su policía y los apoyos que puede recibir.

3.4. Características del enfoque sistémico

Resulta de suma utilidad para comprender la profundidad del cambio que implica el enfoque sistémico, recordar los criterios fundamentales del mismo.

1. El cambio de las partes al todo: Los sistemas vivos son totalidades integradas cuyas propiedades no pueden ser reducidas a las de sus partes más pequeñas. Las propiedades de las partes no explican el funcionamiento del todo, por ello la descomposición de la realidad en “partes” para su análisis y explicación es inconducente para comprender un sistema complejo.

2. La importancia del contexto: Así como el funcionamiento de las partes sólo puede entenderse desde el contexto del “todo”, el enfoque sistémico es también “contextual” al considerar la conectividad y relaciones del sistema bajo examen con su entorno o ambiente. Podemos preocuparnos por el estado de nuestra policía o de nuestro sistema judicial, pero cualquier medida que dispongamos sobre ellos, en forma aislada o sin considerar sus retroalimentaciones con el contexto social, político y económico en el que operan, no serán conducentes a cambios valorados como positivos.

3. Propiedades emergentes y sinergia: Una propiedad emergente es aquella que surge del proceso de transformación que el sistema realiza y que no existe sino a partir de la interrelación de sus elementos. El enfoque permite concentrar la atención en distintos “niveles” sistémicos de complejidad. A medida que los mismos se tornan más complejos se multiplican las “propiedades emergentes”.

El enfoque permite advertir que la aparición de nuevos sistemas, con sus correspondientes propiedades emergentes, genera efectos de carácter “cooperativo” que explican la idea de

que “el todo es más, o menos, que la suma algebraica de las partes”. Vale repetir aquí que un sistema tiene comportamientos distintos a los de los subsistemas que lo componen. En política, dos partidos con pocos votos pueden unirse y ganar una elección, o, al contrario, dos partidos mayoritarios pueden unirse y perder. En fútbol, equipos con notables individualidades pueden perder contra otros más humildes.

Un delincuente asociado a otros potencia su capacidad delictiva; en cambio, si se relaciona con organizaciones de contención social, como grupos religiosos o de autoayuda, puede disminuir sus conductas disfuncionales.

Todo sistema es sinérgico en tanto el examen de sus partes en forma aislada no puede explicar o predecir su comportamiento. La sinergia es, en consecuencia, un fenómeno que surge de las interacciones entre las partes o componentes de un sistema y que se grafica en la expresión “el todo no es igual a la suma de sus partes”.

4. Necesidad de visiones compartidas: El enfoque sistémico implica la transdisciplinariedad y ésta, a su vez, la visión de más de una sola persona. Con acierto señala Peter Senge que “el pensamiento sistémico, más que otros marcos analíticos, requiere de equipos maduros capaces de indagar temas complejos y conflictivos”. Si un sistema es producto de una visión particular de un grupo de observadores, es relevante que esa visión sea lo más colectiva e interdisciplinaria posible, a fin de no estar excesivamente sesgada por los prejuicios naturales de una persona o grupo particular.

5. Pensamiento relacional: El cambio de las partes al todo puede ser visto también como un cambio de “objetos” a “relaciones”.

En la cultura en la que estamos inmersos tenemos la tendencia a analizar nuestras situaciones problemáticas en términos de “hechos” y no de “procesos”. El pensamiento

sistémico es siempre pensamiento procesal, ya que analiza el mundo real en sus aspectos dinámicos, comprendiendo epistemológicamente el pasado y el presente.

6. Redes: La percepción del mundo viviente como una red de relaciones define el pensamiento sistémico como un pensamiento en términos de “redes”. Una red es, por definición, una estructura asimétrica, variable y dispar, integrada por infinitos nodos que relacionan y vinculan procesos de distinta índole e importancia. Pero, por naturaleza, no tiene un “centro” o un control externo, sino que su evolución dinámica responda al particular conjunto de interacciones que sus infinitos subsistemas van generando en el tiempo.

7. La necesidad de variedad interna: Esta regla tiene que ver con la necesidad de variación y flexibilidad dentro de un sistema. El principio de requisito de variedad enuncia que, para poder adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno, las partes o elementos del sistema necesitan una cantidad mínima de flexibilidad, que tiene que ser proporcional a la variedad que esa parte o elemento debe enfrentar en el resto del sistema.

Si una persona, el único oficio que ha aprendido en la vida es el de relojero, o sastre o zapatero, puede tener serios problemas de supervivencia en un mundo donde la gente cada vez arregla menos los zapatos o los relojes porque nuevos son muy baratos o ya no consume trajes a medida. Si esas personas no tienen “variedad de respuesta” para generar otros oficios u otras estrategias de supervivencia su vida se torna particularmente difícil. La aparición de las modernas tecnologías del fax, el correo electrónico y la computadora han generado una formidable cantidad de “nuevos analfabetos” que son aquellas personas que no se han incorporado al cambio tecnológico y quedan por lo tanto rezagadas respecto al mundo actual. La situación se agrava en el caso de las policías, porque los delincuentes son personas normalmente muy despiertas que aprenden rápido y están a la búsqueda de

nuevas formas y modalidades de delinquir. Por ello es crucial que los policías sean personas capaces de generar “variedad interna” y capacidad de adaptación al entorno cambiante.

Cibernéticamente existen dos maneras básicas de lidiar con la diversidad:

- 1) intentar reducirla o atenuarla;
- 2) intentar regularla o absorberla.

Por ejemplo, ante una situación problemática como significa el tránsito en calles y rutas, con su creciente número de vehículos que generan accidentes, contaminación y saturación del espacio público se presentan distintos tipos de alternativas de abordaje. Desde las perspectivas reduccionistas lineales, propias de las respuestas convencionales, las medidas que normalmente se adoptan son las de incrementar las sanciones por infracciones, hacer operativos voluntaristas de control, aumentar las regulaciones y establecer prohibiciones de distinto tipo: por ejemplo, de circulación de determinados vehículos, o determinados días, o a determinadas horas, o por determinados lugares. Aunque estas respuestas son habituales en nuestro medio, la experiencia indica que la problemática sigue creciendo.

Un abordaje cibernetico de atenuación o reducción, es un intento de detener o inhibir la proliferación de variedad. La atenuación sólo es efectiva si la variedad puede ser desviada y absorbida en otra parte del sistema. En el ejemplo, se trataría de la búsqueda de medios de transporte alternativos o bien la implementación de programas de “Manejo seguro” que modifican efectivamente los modelos mentales de los conductores..

La perspectiva regulatoria cibernetica se relaciona con el número de acciones o respuestas necesarias para interactuar apropiadamente en la diversidad y variación, dirigiendo el sistema hacia concreciones positivas, aún con el mismo nivel de complejidad. Se trataría – en el ejemplo – de desarrollar un abordaje integral que involucrara sistémicamente los

distintos aspectos de la situación problemática, tales como establecer campañas de educación vial permanentes, sincronizar vías semaforizadas, mejorar la capacidad de los conductores, retirar de circulación vehículos antiguos, entre muchas otras, minimizando los efectos nocivos del sistema. Estrategias sistémicas de reducción y regulación pueden implantarse en forma combinada.

3.5. Sistemas caóticos

Ya en los últimos años ha tenido un fuerte desarrollo en la literatura sistémica el estudio de los llamados sistemas adaptativos complejos, que para algunos investigadores reciben también la denominación de sistemas *caóticos*. De más está aclarar que la palabra caos, en ciencia, no hace referencia a algo desordenado o azaroso, sino a un tipo de conducta y procesos que verifican los sistemas no lineales, que se conducen de manera extraña e impredecible.

En un sistema caótico, un simple conjunto de condiciones iniciales puede dar lugar a muy complicados e impredecibles consecuencias. Los sistemas caóticos son sistemas complejos, que se conducen de maneras extrañas y muchas veces imprevistas. En general podemos definir un sistema adaptativo complejo como uno que presenta las siguientes características:

- Indefinido número de elementos y componentes
- Relaciones no lineales y asimétricas entre esos elementos
- Procesos de retroalimentación entre los componentes del sistema
- Conducta que puede aparecer azarosa o desordenada pero que responde a patrones subyacentes

- Conducta impredecible, dentro de umbrales de cierta estabilidad
- Sensibilidad al entorno, acoplamiento estructural y co-evolución

Los sistemas humanos, o sistemas vivos o sistemas de actividad humana son también sistemas adaptativos complejos, que responden a las características mencionadas. Dentro de esta concepción, los conceptos de la teoría de complejidad son útiles para explicar las condiciones de emergencia, estabilidad, adaptabilidad y crisis de estos sistemas en relación con el entorno que los condiciona.

Hemos dicho ya que los abordajes provenientes de la teoría sistémica y del paradigma autoorganizativo rompen con algunos principios tradicionales de la ciencia positivista, como el reduccionismo y la fragmentación de la realidad, la pretensión de objetividad, el relativismo axiológico y la búsqueda de una “verdad” oponible *erga omnes*.

En materia de delito y criminalidad, las visiones reduccionistas tuvieron también sus diferentes expresiones a lo largo de los siglos XIX y XX; desde las primeras teorías de Von Lizt hasta las del positivismo, Durkheim, la Escuela de Chicago, las teorías culturalistas, del control social, de la anomia, de la tensión, del etiquetamiento, etc. para concluir ahora en una general aceptación del carácter complejo y multicausal del fenómeno.

La pauta básica de aproximación al tema desde la cual partimos, es que para desentrañar una realidad compleja no podemos abordarla tratando de explicar o entender sus partes individualmente o aisladas unas de otras. Por el contrario, el nuevo enfoque paradigmático postula que el funcionamiento de un sistema complejo sólo puede describirse y comprenderse a partir de una adecuada percepción de la interacción sinérgica de las relaciones e intercambios entre sus componentes. Aún más: para el moderno enfoque de complejidad un sistema no está compuesto de partes sino de relaciones, procesos e

interacciones.

III: DINAMICA DE SISTEMAS.

Hemos señalado ya que los sistemas ingresan, procesan y egresan insumos que pueden ser de materia, energía o información. Los productos vuelven al ambiente en un proceso de “retroalimentación” a través del cual, entorno y sistema, se transforman de manera continua.

La metodología de mapeo sistémico denominada “*diagramas causales*” estudia la forma en que los elementos de un proceso sistémico se interrelacionan, influencian e interactúan entre si a través de relaciones de causa – efecto.

La metodología parte de identificar las variables que interactúan en el proceso. El concepto de variable es muy amplio y abarca *cualquier elemento que aumente o disminuya a través del tiempo*.

Variables pueden ser la cantidad de delitos que se comenten, la cantidad de cigarrillos que consumo, la cantidad de horas que trabajo, la cantidad de dinero que gasto para cada fin, la cantidad de votos que obtengo en una elección, etc. Reperimimos: cualquier elemento que aumente o disminuya en el tiempo puede ser considerado una variable. También elementos intangibles o inmateriales pueden configurar variables de un diagrama causal. Por ejemplo, la cantidad de cansancio o fatiga, el nivel de angustia o alegría, el nivel de satisfacción laboral, el nivel de deseos de colaborar, etc.

Lo segundo que identificamos en el proceso de conformación de un diagrama causal es *la relación de causa y efecto entre las variables*.

Por ejemplo, más recursos presupuestarios implican más presión sobre los contribuyentes o más presión sobre la provincia para que aumente la coparticipación; más necesidad de dar respuesta a demandas de la gente implica presión sobre los empleados; más ejercicio físico

reclama más descanso; más tensión o angustia me llevan a consumir más café o cigarrillo; etc.

El tercer elemento importante es el *sentido de la relación entre las variables*. Este sentido puede ser de dos tipos: incrementador (también llamado reforzador) o de tipo compensador. Esto dependerá de las relaciones de causa – efecto entre las variables. Estas relaciones pueden ser *directas o inversas*. Son directas cuando a un aumento (o disminución) de la variable causa se corresponde un aumento (o disminución) de la variable efecto. Por ejemplo, a mayor gasto estatal, mayor presión sobre los contribuyentes o mayor endeudamiento. Son inversas cuando a un aumento de la variable causa corresponde una disminución de la variable efecto o viceversa. Por ejemplo, a mayor cantidad de conflictos resueltos autónomamente, menor número de causas judiciales.

Las relaciones que se verifican en los sistemas sociales no son lineales, sino que forman ciclos o redes de variadas, dispares y asimétricas interacciones. Esto nos lleva a poder definir los procesos como ciclos o “bucles”, que pueden ser de retroalimentación positiva (también llamada “reforzadora”, “incrementadora” o “amplificadora”), o de retroalimentación negativa (también llamada “compensadora”, “reguladora” o “estabilizadora”).

Un ciclo de retroalimentación positiva es aquél en el que todas sus relaciones causales son directas – como en el ejemplo de la Figura 2 – o las inversas son pares. Un ciclo es negativo cuando la cantidad de relaciones inversas es impar.

Hay finalmente un tercer tipo de procesos de retroalimentación, en S, donde se combinan retroalimentaciones positivas y negativas. La generalidad de los procesos del mundo real tiene esta característica. Así, el caso de la población de la Figura 3.

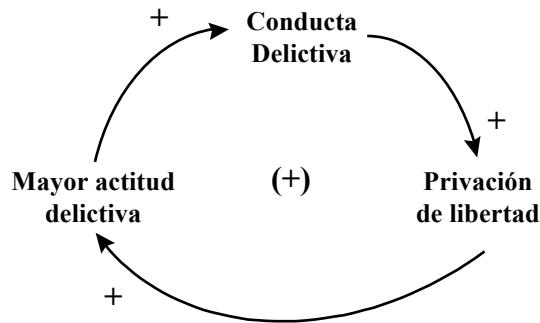
La calificación de los procesos de retroalimentación como “positivos” y “negativos” no está ligada a un juicio axiológico sino a la circunstancia de “incrementar” o “disminuir” una variable.

Las relaciones entre la variable causa y la variable efecto se grafican con un signo (+) cuando son directas y con un signo (-) cuando son inversas. Así mismo, los ciclos de retroalimentación positiva se grafican colocando un signo (+) en el centro del rulo y los de retroalimentación negativa con un signo (-). (Figuras 2 y 3).

Elementos de la Dinámica de Sistemas

Variables	Relaciones Causales	Bucles de retroalimentación
Causa Efecto	Directas Indirectas	Positivos (o reforzadores) o Negativos (compensadores)

Figura 2: Un bucle de retroalimentación positiva frecuente en el mundo real



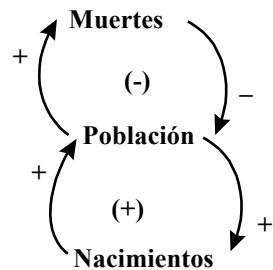
En la Figura 2 podemos ver un proceso de retroalimentación reforzadora muy frecuente en el mundo real. La comisión de delitos es castigada en nuestro medio por penas de prisión de carácter eminentemente retributivo.

Nuestros establecimientos penales no generan procesos de reeducación o reinserción social y, por el contrario, la experiencia indica que en general fortalecen en los internos la

predisposición a delinquir. Estas, se manifiestan luego en nuevos delitos cometidos por ex convictos o el aumento de la violencia y conflictividad dentro del propio establecimiento penitenciaria.

El desarrollo de diagramas causales permite combinar distintas variables, como por ejemplo, se hace en la Figura 3 con la población de una comunidad. Dado que es sólo un ejemplo, no pondera otras variables significativas en materia de población, como inmigración y emigración.

Figura 3: La evolución de la población



El diagrama permite leer que a más nacimientos hay más población y a la vez, a más población hay más nacimientos. Al mismo tiempo, al haber más población hay más muertes y al haber más muertes hay menos población.

Aunque constituyen una herramienta poderosa de trabajo, no debe perderse de vista que los diagramas causales no son sino una representación o mapa del mundo real. Por ello, deben ser permanentemente corregidos y validados.

Anexo: Glosario de términos de “Dinámica de sistemas”

Constante. Elemento cuyo valor no cambia durante una simulación.

Crecimiento sigmoidal. Crecimiento caracterizado por una fase inicial de crecimiento exponencial seguida por una fase de estabilización en un valor constante. Recibe también la denominación de crecimiento logístico.

Diagrama causal ver **Diagrama de influencias**.

Diagrama de flujos-niveles ver **Diagrama de Forrester**.

Diagrama de Forrester. Diagrama que muestra las relaciones entre las variables de un sistema, una vez que han sido clasificadas en variables de nivel, de flujo y auxiliares. Constituye una reelaboración del diagrama de influencias. Recibe también las denominaciones de diagrama de flujos y niveles, de flujos-niveles, o diagrama dynamo, esta última denominación por su relación con el lenguaje informático DYNAMO.

Diagramas de influencias. Grafo cuyos nodos son los elementos del sistema y cuyas aristas indican las influencias entre ellos. Constituye una representación gráfica de la **estructura** del sistema. Recibe también la denominación de **diagrama causal**.

Dinámica de sistemas. Disciplina para el estudio de las relaciones entre la **estructura** y el **comportamiento** de un sistema con ayuda de modelos informáticos de simulación.

Equilibrio. Estado de un sistema en el cual ninguna de sus variables cambia a lo largo del tiempo.

Estado. Información concerniente a un sistema a partir de la cual se puede predecir su futura evolución. En los modelos de dinámica de sistemas el estado viene representado por el conjunto de variables de **nivel**.

Estructura. Forma en que los elementos de un sistema se encuentran organizados o interrelacionados. La estructura se representa mediante el **diagrama de influencias** o causal.

Flujo. Variable que representa el cambio que sufre una determinada magnitud por unidad de tiempo. En los modelos de dinámica de sistemas se asocian a cada variable de nivel una o varias variables de **flujo**.

Límites de un sistema. Límites que delimitan el sistema que se está considerando. En el interior del sistema se incluyen exclusivamente los elementos considerados más relevantes para el problema estudiado. Los elementos que afectan y a su vez son afectados por el sistema se consideran en el interior de los límites, mientras que aquellos que sólo afectan o se ven afectados se consideran fuera de los límites.

Modelo. Objeto artificial construido para representar de forma simplificada a un sistema real o a un fenómeno de la realidad. Analizando el comportamiento del modelo se extraen consecuencias con relación al del sistema modelado.

Modelo informático. Modelo de simulación susceptible de ser implantado en un computador.

Modelo mental. Representación informal de un cierto aspecto de la realidad, pero que recoge la experiencia que poseen los especialistas en el problema correspondiente. En dinámica de sistemas suele emplearse como punto de partida del proceso de modelado.

Nivel. Variable que corresponde a un proceso de acumulación en la dinámica de un sistema. Este proceso se realiza mediante las variables de **flujo**.

Nube. Símbolo empleado en los diagramas de Forrester para indicar una fuente o un sumidero de una variable de **nivel**. La fuente no resulta relevante para el modelo.

Pauta de comportamiento. Tendencias globales del comportamiento de un sistema. Ejemplos de pautas son: crecimiento y declive, oscilación, y estabilidad en un equilibrio.

Proceso de modelado. Proceso mediante el cual se construye un modelo de un aspecto problemático de la realidad. En dinámica de sistemas comprende tres pasos fundamentales: la elaboración de un **modelo mental**, su transcripción a un **diagrama de influencias** y su conversión en un **diagrama de Forrester**, a partir del cual se dispone ya de un modelo matemático que puede ser programado en un computador.

Realimentación. Proceso en virtud del cual se recibe continuamente información con relación a los resultados de las acciones previamente tomadas, de modo que a partir de esa información, y de los objetivos propuestos, se adoptan las decisiones con relación a las futuras acciones a tomar. La estructura de influencias correspondiente es circular. Se emplea también, aunque incorrectamente, el término «retroalimentación».

Realimentación negativa. Bucle de realimentación formado por una cadena circular cerrada de influencias, un número impar de las cuales es negativa. Un sistema dotado de realimentación negativa tiende a mantener invariantes los valores de sus variables, y a restituirlas cuando han sido modificados por efecto de una perturbación exterior.

Realimentación positiva. Bucle de realimentación formado por una cadena circular de influencias todas ellas positivas, o si las hay negativas su número es par, de modo que se compensen entre ellas. Su comportamiento está caracterizado por el crecimiento sin límites de toda perturbación.

Simulación. Proceso mediante el cual se planta en un computador un modelo matemático de un cierto aspecto de la realidad.

Sistema. Entidad formada por un conjunto de elementos en interacción.

Sistema dinámico. Objeto matemático formado por un espacio de estados y una regla que prescribe la evolución en él. Los modelos matemáticos que se construyen mediante dinámica de sistemas son sistemas dinámicos.

Variable. Atributo de un sistema al que se puede asociar una medida mediante un número real y cuyo valor puede cambiar a lo largo del tiempo.

Variable auxiliar. En dinámica de sistemas, variable que representa un paso intermedio en el cálculo de una variable de flujo.

Variable exógena. En dinámica de sistemas, variable que afecta al sistema pero que no es afectada por ninguna otra del sistema

CAPÍTULO IV: SISTEMAS ADAPTATIVOS COMPLEJOS

Introducción. Algunas definiciones

Los Sistemas Adaptativos Complejos (en adelante SAC) son un tipo especial de sistemas complejos; son complejos en el sentido en que son diversos y hechos de múltiples elementos interconectados, y adaptativos porque ellos tienen la capacidad de cambiar y aprender de la experiencia. También se los ha denominado Sistemas Caóticos.

La palabra caos en ciencia no hace referencia a algo desordenado o azaroso, sino a un tipo de conducta que verifican los sistemas no lineales, que se conducen de manera extraña e impredecible. En un sistema caótico, un simple conjunto de condiciones iniciales puede dar lugar a procesos muy complicados y de inesperadas consecuencias. En general podemos definir un SAC como uno que presenta las siguientes características:

- Indefinido número de elementos y componentes.
- Relaciones no lineales y asimétricas entre esos elementos.
- Procesos de retroalimentación entre los componentes del sistema.
- Conducta que puede aparecer azarosa o desordenada pero que responde a patrones subyacentes.
- Conducta impredecible, dentro de umbrales de cierta estabilidad.
- Sensibilidad al entorno, respuesta, adaptación y co-evolución.

El término sistema adaptativo complejo también es a menudo usado para describir el campo académico libremente organizado que se ha desarrollado alrededor de estos sistemas. La ciencia de la complejidad no es una teoría única, sino que abarca más de un marco teórico y es sumamente interdisciplinaria, buscando las respuestas a algunas preguntas fundamentales sobre los sistemas vivos, adaptables y cambiantes.

Los ejemplos de sistemas adaptativos complejos incluyen bolsas de valores, sociedades de insectos y colonias de hormigas, la biosfera y el ecosistema, el cerebro y el sistema inmunológico, las células y el desarrollo embrionario, y cualquier esfuerzo de grupos sociales humanos dentro de un sistema cultural y social dado tales como partidos políticos o comunidades. Hay una estrecha relación entre el campo de los SAC y la vida artificial, en ambas áreas los principios de emergencia y de auto-organización son muy importantes.

Los SAC están alrededor nuestro, en todos lados. La mayoría de las cosas que damos por sentadas son SAC. Los agentes en cada sistema, nosotros mismos, existen y se comportan aún ignorando totalmente el concepto, pero esto no impide su contribución a la conducta macroscópica del sistema, es decir, la conducta emergente.

Los SAC son un modelo para pensar del mundo, no un modelo para predecir qué sucederá. Son, en definitiva, un modelo que nos ayuda a ampliar la percepción y a entender el funcionamiento de los sistemas vivos que, de otra manera, pararía desapercibido.

El término Sistema Adaptativo Complejo (en inglés *Complex Adaptive Systems*) fue acuñado en el *Santa Fe Institute*. El *Santa Fe Institute* (SFI) es un instituto estadounidense fundado en 1984 con la intención de crear una comunidad en base a una nueva clase de ciencia (principalmente involucrado con teorías sobre complejidad). Acentúa la participación y colaboración de manera multidisciplinaria en la búsqueda de la comprensión y entendimiento de temas comunes que surgen a partir de sistemas sociales, artificiales y naturales. Este instituto tiene como tentativa descifrar los mecanismos que se encuentran implícitos en lo profundo de esta aparente simplicidad presente en nuestro nuevo mundo. por John H. Holland, Murray Gell-Mann entre otros. Varias definiciones han sido esbozadas por distintos investigadores:

John H. Holland: Un SAC es una red dinámica de muchos agentes (los cuales pueden representar células, especies, individuos, empresas, naciones) actuando en paralelo, constantemente y reaccionando a lo que otros agentes están haciendo. El control de un SAC tiende a ser altamente disperso y descentralizado. Si hay un comportamiento coherente en el sistema, este tiene un crecimiento de competición y cooperación entre los agentes mismos. El resultado total del sistema proviene de un enorme número de decisiones hechas en algún momento por muchos agentes individuales (Waldrop).

Kevin Dooley: Un SAC se comporta/desarrolla de acuerdo a tres principio claves: el orden es emergente como oposición a lo predeterminado (Ej. Red Neuronal), la historia de los sistemas es irreversible, y el futuro de los sistemas es a menudo impredecible. Los bloques constitutivos básicos de los SAC son agentes. Los agentes exploran su ambiente y desarrollan representaciones esquemáticas interpretativas y reglas de acción. Estos esquemas están sujetos al cambio y la evolución (Dooley).

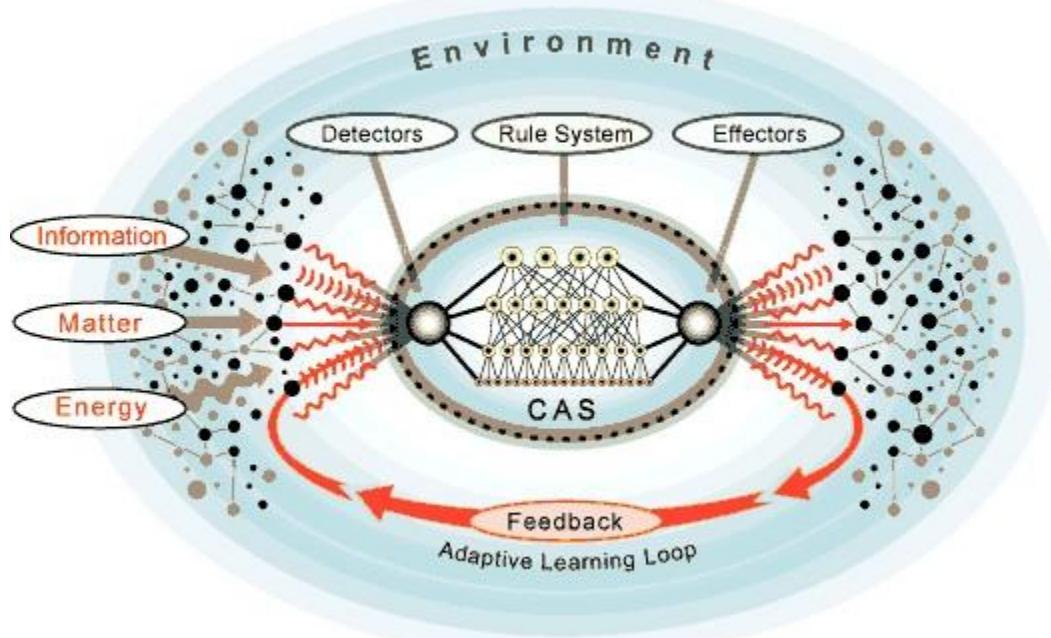
El New England Complex Systems Institute define, desde un punto de vista más amplio, a los SAC como un nuevo campo de la ciencia que estudia cómo las partes de un sistema contribuyen a la conducta colectiva del mismo y cómo estos sistemas interactúan con su entorno. El campo de los SAC corta trasversalmente a todas las disciplinas tradicionales de la ciencia. Se centra en las preguntas sobre las partes, el todo y cómo se relacionan.

Otras definiciones apuntan a enfatizar el hecho de que se trata de colecciones macroscópicas de simples (y a menudo no – lineales) unidades en interacción, dotados de la capacidad de evolucionar y adaptarse a los cambios del entorno.

En el gráfico podemos identificar, por un lado los componentes del SAC y sus límites. Por otro lado, y tal vez lo más importante, podemos identificar con claridad los múltiples intercambios de materia, energía e información que mantiene con el entorno y que mantienen los subsistemas del SAC entre si.

También podemos apreciar algunas de sus principales características: complejidad, emergencia, retroalimentación, interdependencia, etc.

Complex Adaptive System (CAS) Model



Características de los Sistemas Adaptativos Complejos

Los estudios e investigaciones sobre SAC han permitido producir, a lo largo de los últimos

años, una sistematización de algunos de sus patrones de funcionamiento que facilita el análisis de los procesos de la vida en sus diferentes niveles, desde los más elementales, de tipo biofísico a los más complejos relacionados con los sistemas simbólicos, ideológicos y culturales, dentro de cuyas pautas operan los sistemas políticos. Sin pretensión de agotar su enumeración, y advirtiendo que operan en forma interrelacionada no pudiendo entenderse unos separados de los otros, mencionamos algunos.

Complejidad: Con respecto al término complejidad, las dificultades no sólo se derivan del significado que le han atribuido otros autores, sino de su popularización, incluso en sectores académicos de gran reputación, como sinónimo de “complicado”.

Edgar Morin se refiere a la complejidad en los siguientes términos: “*La complejidad se impone de entrada como imposibilidad de simplificar; ella surge allí donde la unidad compleja produce sus emergencias, allí donde se pierden las distinciones y claridades en las identidades y causalidades, allí donde los desórdenes y las incertidumbres perturban los fenómenos, allí donde el sujeto – observador sorprende su propio rostro en el objeto de observación, allí donde las antinomias hacen divagar el curso del razonamiento*” y, además agrega que “*la complejidad emerge como obscurecimiento, desorden, incertidumbre, antinomia. Eso mismo, que ha provocado la ruina de la física clásica, construye la complejidad de la física nueva. Lo que equivale a decir que (...) fecunda un nuevo tipo de comprensión y de explicación que es el pensamiento complejo (el cual) se forja y se desarrolla en el movimiento mismo donde un nuevo saber sobre la organización y una nueva organización del saber se nutren mutuamente*”.

Rolando García señala que estas afirmaciones de Morin “bordean una posición oscurantista y no se justifican frente al desarrollo histórico de la ciencia” y que a pesar de haber contribuido a “demoler las bases del racionalismo tradicional que había penetrado tan profundamente en el sistema educativo francés”, sus críticas “no ofrecen una formulación precisa de los problemas que enuncia como para conducir a una metodología de trabajo aplicable a las situaciones concretas que él considera como complejas (García, 2006)”.

En la concepción del autor que seguimos de los sistemas complejos, lo que está en juego es la relación entre el objeto de estudio y las disciplinas a partir de las cuales realizamos el estudio. En dicha relación, la complejidad está asociada con la imposibilidad de considerar

aspectos particulares de un fenómeno, proceso o situación a partir de una disciplina específica.

En otros términos, en el “mundo real”, las situaciones y los procesos no se presentan de manera que puedan ser clasificados por su correspondencia con alguna disciplina en particular. En este sentido, podemos hablar de una realidad compleja. Un sistema complejo es una representación de un recorte de esa realidad, conceptualizado como una totalidad organizada (de ahí la denominación de sistema), en la cual los elementos no son “separables” y, por tanto, no pueden ser estudiados aisladamente. El autor utiliza el concepto de interdefinibilidad.

Desde una perspectiva *sistémica – cibernetica* decimos que los sistemas son complejos porque están formados por muchos elementos o subsistemas que verifican procesos de intercambio y relaciones no lineales entre sí. La complejidad surge y a su vez se refleja en la intrincada interconectividad verificable en cada nivel de un sistema y sus múltiples procesos de retroalimentación (circularidad).

Los subsistemas están generalmente muy conectados entre sí y funcionan interrelacionados. Los subsistemas siempre están constituidos por sub subsistemas aún más especializados y diferenciados, aunque siempre enmarcados dentro del sistema.

La complejidad de un sistema está dada, por un lado, por la cantidad de elementos de un sistema (complejidad cuantitativa) y, por el otro, por sus potenciales interacciones (conectividad) y el número de estados posibles que se producen a través de éstos (variedad, variabilidad). La complejidad sistémica está en directa proporción con su variedad y variabilidad, por lo tanto, es siempre una medida comparativa. Los sistemas con escasa variedad, tienen problemas para adaptarse a entornos rápidamente cambiantes.

Ahora bien, como señala Norbert Bolz, debemos tener en claro que cuanto más complejo es un sistema, tanto más resulta imposible su conducción consciente. Pero esto también quiere decir que cuanto más complejo es un sistema, tanto más posible es una decisión fallida. Por ello, dice, los sistemas sociales modernos tienen que despedirse de los modelos físicos de la organización y entrar en el aprendizaje de la biología y la teoría del caos (Grun, 2002).

Estructuras disipativas: El concepto de estructura disipativa fue desarrollado por Ilya Prigogine² en química y es una manera de entender los procesos de entropía y neguentropía

² Ilya Prigogine – Isabelle Stengers; La Nueva Alianza; Ed. Alianza; 1993

en los sistemas abiertos. Las investigaciones de Prigogine en el campo de los sistemas complejos han obligado a replantear y revisar la ley de la entropía en los sistemas.

El físico vienes Fritjof Capra explica que “la teoría de Prigogine interconecta las principales características de las formas vivas en un marco conceptual y matemático coherente que implica una reconceptualización radical de muchas de las ideas fundamentales asociadas con la estructura: un cambio de percepción de estabilidad a inestabilidad, de orden a desorden, de equilibrio a desequilibrio, de ser a devenir. En el centro de la visión de Prigogine reside la coexistencia entre estructura y cambio, quietud y movimiento”³.

Los sistemas abiertos son susceptibles de influencias, tanto internas como externas (es decir, del entorno) y desarrollan un proceso constante de transformación de la energía, materia e información que ingresan y que luego egresan al entorno. La particularidad de estos sistemas es que, a pesar del flujo y reflujo constante energía, materia e información, el sistema (la estructura) se mantiene constante por largos períodos de tiempo. Por esto es que se dice que el sistema existe en un estado alejado del equilibrio.

Esta es la característica de todos los sistemas vivos, que experimentan un flujo y un cambio continuos en su metabolismo, comprendiendo miles de reacciones químicas. El equilibrio químico y térmico se da únicamente cuando estos procesos de detienen. En otras palabras, un organismo en equilibrio es un organismo muerto⁴.

El mismo Prigogine nos explica que “muchas ideas de las que hablé pueden ser extrapoladas a los asuntos humanos, porque la sociedad es un sistema no lineal. Lo que usted hace me influye a mí. Lo que yo hago influye a otros. Y como hoy esas interacciones son mayores que nunca, podemos esperar fluctuaciones. Y con las fluctuaciones, una solución que era estable antes se hace inestable más tarde”⁵.

No linealidad y no equilibrio: En los sistemas adaptativos complejos los procesos están sometidos a un número significativo –cuando no infinito– de variables que interactúan de manera asimétrica y dispar, entre sí y con el entorno, operando efectos de tipo no lineal. Dada esta interacción de múltiples y diversos factores la conducta de estos sistemas está sometida a una evolución de tipo no lineal.

³ Fritjof Capra; *La Trama de la Vida*; Anagrama; 1999; Pág. 193

⁴ Fritjof Capra; *La Trama de la Vida*; Anagrama; 1999; Pág. 194

⁵ Estrevista publicada en el Diario La Nación el 30 de octubre de 1999, Pág. 11

Esto significa que el conocimiento actual de una variable y el de otra variable relacionada no puede garantizar saber qué pasará efectivamente, porque tratándose de un SAC existen infinitas variables interactuando.

Impredictibilidad: En forma similar a la que opera la no linealidad, y considerando la compleja interdependencia de elementos, factores e interacciones en un sistema complejo, que evoluciona en forma caótica, su exacto estado en cada momento del futuro es desconocido e impredecible. La ciencia puede ponderar o considerar un infinito número de futuros posibles, pero un solo estado futuro de un sistema es impredecible.

Interacción e interdependencia: El pensamiento científico basado en el nuevo paradigma acentúa el estudio de las interacciones entre los elementos o subsistemas de los sistemas, antes que los elementos o subsistemas por sí mismos, como es habitual en el paradigma cartesiano del reduccionismo.

Cada componente individual del sistema influencia y es influenciado por el comportamiento de otros componentes del mismo. Los científicos físicos llaman a este fenómeno acoplamiento. Se dice que dos partes de un sistema poseen acoplamiento fuerte – o que están fuertemente acoplados – en la medida que tengan una intensa influencia uno con otro.

Las piezas tienen acoplamientos débiles si la influencia, aunque esté presente, no es intensa o significativa. Se dice que están desacoplados cuando no existe ninguna influencia entre las partes del sistema. Con frecuencia, el nivel de acoplamiento en un sistema afecta la cantidad de tiempo requerida para propagar un cambio desde una porción del sistema a la otra.

En una organización, el acoplamiento afecta la velocidad de la transmisión informativa y la eficacia de los esfuerzos para alentar los cambios.

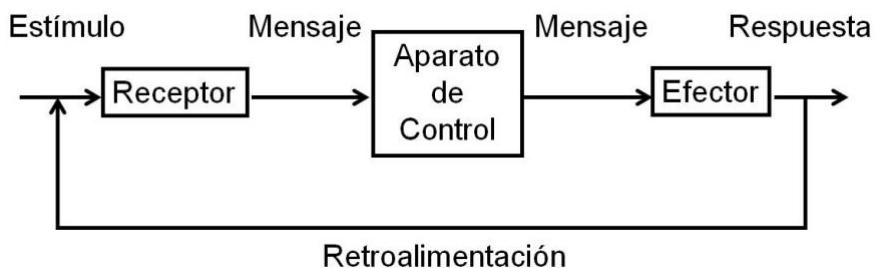
Retroalimentación: La retroalimentación (o realimentación) se da como una disposición circular de elementos conectados causalmente en la que una causa inicial se propaga alrededor de los eslabones sucesivos del bucle de tal modo que cada elemento tiene un efecto sobre el siguiente hasta que el último retroalimenta el efecto sobre el primer eslabón en que se inició el proceso.

Los sistemas complejos interactúan entre sí a través de un intercambio permanente de flujos de energía, materia e información que los van transformando. Estos procesos activan ciclos

o bucles de retroalimentación entre los sistemas –y dentro de ellos entre sus distintos subsistemas– que tienen en general la función de mantener la homeostasis compensada con el entorno. Decimos compensada y no “equilibrada” ya que los SAC operan siempre alejados del equilibrio.

La retroalimentación es el principal medio de “control” de los sistemas complejos. Norbert Wiener⁶, el padre de la primera cibernetica explica: “Mi tesis, es que el funcionamiento psíquico del individuo vivo y las operaciones de cierto tipo de máquinas, son exactamente paralelas y en sus esfuerzos idénticos, de controlar la entropía mediante el uso de la retroalimentación”.

Es decir, la retroalimentación y el “control” permiten la autorregulación del sistema y su supervivencia en el entorno. La capacidad de un sistema de mantener su compensación homeostática con el entorno y entre sus diversos subsistemas, respondiendo a los insumos del entorno con capacidad de adaptación le permite al sistema continuar haciendo lo que hace.



Esquema sencillo de retroalimentación⁷

Es por esto que el diseño de sistemas de retroalimentación en las organizaciones es un aspecto crítico para la adaptación del sistema y su funcionamiento efectivo. Los sistemas que carecen de capacidad de retroalimentación y de compensación homeostática están sometidos a colapsamientos periódicos cuando no definitivos.

Podemos identificar dos tipos de retroalimentación:

Realimentación negativa: Bucle de realimentación formado por una cadena circular cerrada de influencias, un número impar de las cuales es negativa. Un sistema dotado de

⁶ Norbert Wiener; Cibernetica; Tusquest Editores; 1998

⁷ Ludwig Von Bertalanffy; Teoría General de los Sistemas; FCE; 2002; Pág. 43

realimentación negativa tiende a mantener invariantes los valores de sus variables, y a restituirlas cuando han sido modificadas por efecto de una perturbación exterior.

Realimentación positiva: Bucle de realimentación formado por una cadena circular de influencias todas ellas positivas, o si las hay negativas su número es par, de modo que se compensen entre ellas. Su comportamiento está caracterizado por el crecimiento sin límites de toda perturbación.

Autoorganización: Como estructuras disipativas, abiertas a múltiples intercambios con el entorno, los SAC pueden volverse sistemas altamente desorganizados. En algún punto, el sistema se reorganiza a sí mismo en una nueva estructura, que tendrá generalmente un mayor nivel de complejidad. Esta nueva estructura aparece como una consecuencia de la conducta emergente de todo el sistema.

La idea de autoorganización de los sistemas adaptativos complejos pone en fuerte entredicho las nociones tradicionales de “control externo” y “regulación jerárquica de procesos” como así también cualquier posible referencia al “equilibrio” que es un término que bien podría ser descartado de las ciencias sociales y reemplazado por la expresión “compensado homeostáticamente”.

Los SAC satisfacen las características que Gao y Charlwood⁸ estatuyeron para determinar si estamos frente a sistemas autoorganizativos y que son:

1. apertura al entorno;
2. operación alejada del equilibrio;
3. relaciones no lineales entre los componentes y
4. fluctuaciones en el sistema y variaciones del entorno que disparan cambios de estado.

Emergencia: La conducta individual de cada uno de los elementos del sistema, al operar en conjunto y en forma interdependiente, generan la emergencia de la conducta del sistema como un todo. Pero la conducta del sistema como conjunto es distinta a la de sus componentes individuales. Y no es una suma o adición de conductas individuales sino una cosa distinta. Los agentes de un SAC interactúan de manera aparentemente aleatorias.

Como nos dice John Holland: “Tienes que ver la manera en que varias piezas se apoyan entre si para saber qué grupo está en la situación más fuerte. En la interacción de las piezas

⁸ Charles Francois; International Encyclopedia of Systems and Cybernetics; KG Saur, Munich, 1997.

es desde donde emerge la fuerza. Es lo mismo en todos los sistemas adaptativos complejos. La interacción en la clave"⁹

Es decir, los componentes individuales de un sistema se influencian recíprocamente y se relacionan unos con otros, condicionando mutuamente sus conductas y reacciones. La forma en que las partes de un sistema están relacionadas entre sí puede ser más o menos intensa. La interdependencia afecta el tiempo necesario para que la información se propague de una parte a otra del sistema ya que si la misma es baja el tiempo será mayor. Interdependencia e interacción tienen que ver con las modalidades de acoplamiento estructural que desarrollan los sistemas vivos entre sí y con el entorno, en función de mantener su homeostasis. En las campañas electorales los partidos fijan sus propias estrategias, pero las mismas dependerán fuertemente de los inputs provenientes de las estrategias de los otros partidos y del propio entorno.

Además, cada SAC está en permanente interrelación con otros sistemas. De su interacción con ellos surgen propiedades emergentes diferentes a las que poseen los mismos en forma individual. Como dice la ya conocida frase, “el todo es más que la suma algebraica de las partes”.

Señala Humberto Maturana respecto a este tema que “como las propiedades y características de cada ser vivo están determinadas por su estructura, en la medida en que las estructuras de los seres vivos que integran un sistema social cambian, cambian sus propiedades y el sistema social que generan con sus conductas también cambia”.¹⁰

Descentralización: Los SAC tienden a mostrar una estructura descentralizada. El poder está distribuido en ésta y en los procesos del sistema. Algunos hablan del liderazgo de nadie en el mundo.

Coherencia en el cambio: Cada SAC es un sistema abierto, es decir que es sensible a los cambios que se producen en el entorno, y en su propia lógica interna. Algunos distinguen dos dimensiones diferentes en el cambio:

Según su orientación

Según su intensidad

⁹ John Holland, Complexity (2nd Edition), Pág. 220

¹⁰ Maturana, Humberto y Francisco Varela, *De Máquinas y Seres Vivos*; Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1995

La dimensión orientación del cambio nos permite definir dos tipos opuestos: cambio divergente y cambio convergente.

El cambio divergente de la organización, o el "marco curvado" como a veces se menciona evocativamente, implica desprenderse de una "orientación existente" y transformar la organización (Johnson, 1987; Porter, 1982). El cambio divergente ocurre cuando una organización se desplaza desde una arquetipo actual a otro diferente. Por ejemplo, si los miembros de una sociedad profesional de contabilidad emplearan un jefe ejecutivo no contable, cargado con la responsabilidad formal de supervisar y de evaluar a los profesionales seniors, estaríamos ante un cambio profundo de la forma en que el sector estructura sus organizaciones y sería una indicación del movimiento hacia un arquetipo nuevo. Las nuevas estructuras y responsabilidades no cabrían dentro de la orientación de clan que forma la base de las organizaciones profesionales actuales y serían más consistentes con valores burocráticos que corresponden habitualmente a otro tipo de organizaciones.

El cambio convergente está en buena sintonía con la orientación existente. El cambio convergente ocurre dentro de los parámetros de un arquetipo existente. Es decir, una firma de contabilidad que funciona como una sociedad profesional puede instituir la democracia representativa en lugar de emplear una base amplia democrática para acomodarse a las exigencias del crecimiento y del gran tamaño. Tal cambio sería consistente con las ideas y valores que prevalecen sobre la importancia de clan, más que con las bases burocráticas de la autoridad (Ouchi, 1980).

Según rapidez y la intensidad del cambio. Dos niveles se pueden distinguir en esta dimensión: El cambio revolucionario y el evolutivo. El cambio evolutivo se produce lenta y gradualmente. El modelo de continuidad y cambio de Pettigrew (1985; 1987) refleja el proceso del cambio evolutivo. El cambio revolucionario sucede rápidamente y afecta virtualmente a todas las partes de la organización simultáneamente. El modelo de equilibrio perforado de Tushman y Romanelli (1985) describe el cambio revolucionario.

La vinculación de la lógica dominante a la capacidad de cambio de la organización nos lleva finalmente a establecer la siguiente tipología de lógica dominante:

Figura 1. Dimensiones del cambio

		<i>Se desprende de la orientación existente o está en sintonía con ella</i>	
<i>Escala y ritmo de la alteración</i>	CAMBIO CONVERGENTE En sintonía con la orientación existente	CAMBIO DIVERGENTE Abandona la orientación existente	
	CAMBIO EVOLUTIVO Lento y gradual	Empresas planificadoras	Proactiva que actúa con prudencia pues aunque busca la innovación no desea exponerse a fuertes riesgos. Muchas veces sucede simplemente porque no hay una orientación aceptada clara y se busca en todas direcciones.
	CAMBIO REVOLUCIONARIO Rápido y afecta simultáneamente a toda la	Empresas aisladas y personalizadas con anterioridad que buscan la convergencia urgente para sobrevivir	Proactivas RADICALES buscando impactar por una nueva ventaja competitiva y alcanzar el liderazgo o bien ocupar un nuevo nicho, en el que el tiempo es clave

- Convergente-evolutiva
- Convergente-revolucionaria
- Divergente-evolutiva
- Divergente-revolucionaria¹¹

Una ciudad (o el cuerpo humano, o cualquier sistema) está cambiando todo el tiempo (diferente gente, negocios, comportamientos, enfermedades, elementos y relaciones). Sin embargo, continúa siendo la misma y haciendo básicamente lo mismo. El comportamiento de los agentes individuales, en permanente cambio, produce todo un comportamiento global del meta-agente o un meta-meta agente.

¹¹ Díez De Castro. E., Vázquez Sánchez, A., Díez Martín, F., (2005), "Un Modelo Interpretativo de la Lógica Dominante en las Organizaciones", Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, Vigo, Vol. 11, nº1, pp. 77-93. ISSN-1135-2523.

Adaptación y aprendizaje: Estos dos conceptos no son exactamente lo mismo sino que están relacionados. Adaptación está más relacionada en un primer momento en la lógica del sistema con una idea de equilibrio o estado de compensación en las relaciones entre los sistemas y su ambiente. Aprendizaje es la capacidad del sistema para lidiar con un desconocido o imperfectamente conocido entorno, donde nuevas situaciones aparecen constantemente.

Límites o fronteras: Todo sistema complejo implica diferencias. Una parte del sistema es distinta a la otra y hay un área de distinción a través de la cual se producen los intercambios de materia, energía e información entre los subsistemas de un sistema o entre distintos sistemas. Esta área de distinción se llama “frontera” y surge del mismo sistema en su proceso de diferenciación. Fronteras son las jerarquías, las diferencias de funciones, las separaciones geográficas, los límites entre jurisdicciones o funciones y también las diferencias culturales.

Los sistemas autopoéticos definen sus propios límites distinguiéndolos del entorno. Si esto no fuera así no podría, sencillamente, visualizarse un sistema ya que aparecería totalmente confundido con dicho entorno.

Replicación Fractal: La geometría euclíadiana es aquella que estudia las propiedades del plano y el espacio tridimensional. En ocasiones los matemáticos usan el término para englobar geometrías de dimensiones superiores con propiedades similares. Sin embargo, con frecuencia, es sinónimo de geometría plana.

Sobre las bases de la geometría euclíadiana hemos sido formados y recreamos continuamente el mundo que nos rodea, sin embargo, “la mayor parte de la naturaleza es muy, muy complicada. ¿Cómo describir a una nube? No es una esfera... es una pelota pero muy irregular. ¿Y una montaña? No es un cono... Si quieres hablar de nubes, montañas, ríos o relámpagos, el lenguaje geométrico de la escuela resulta inadecuado” (Benoît Mandelbrot).

Un fractal es un objeto geométrico cuya estructura básica se repite en diferentes escalas. El término fue propuesto por el matemático francés Benoît Mandelbrot.

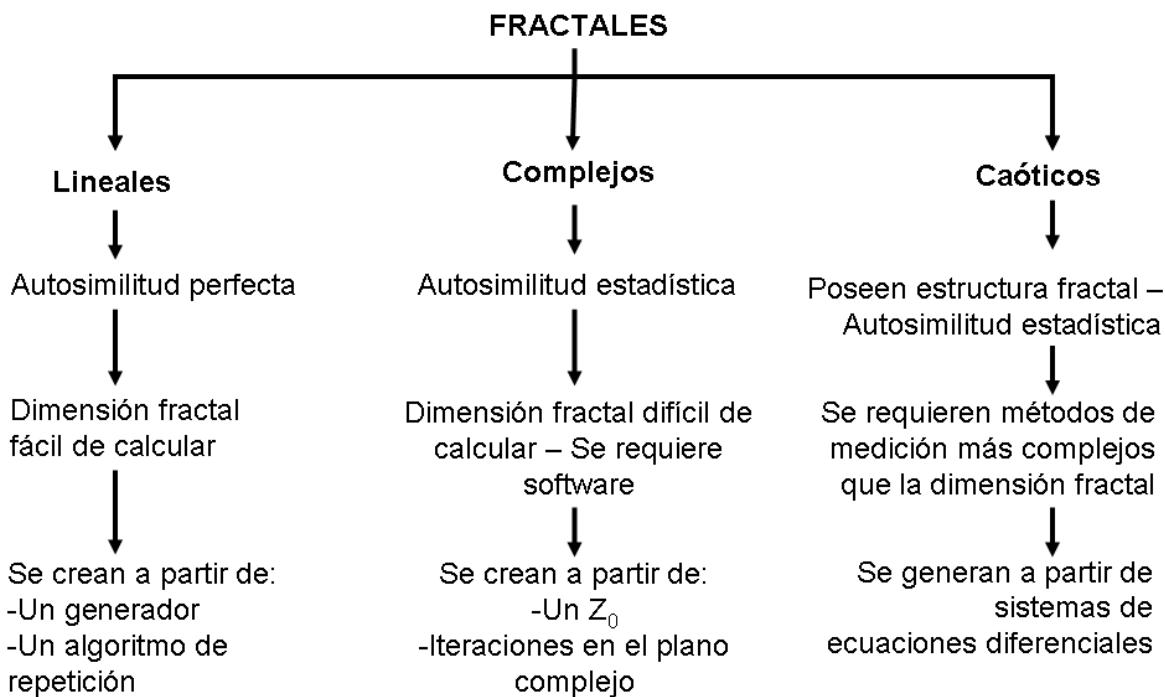
En muchos casos, los fractales pueden ser generados por un proceso recursivo o iterativo, capaz de producir estructuras auto-similares, independientemente de la escala específica.

Los fractales son estructuras geométricas que combinan irregularidad y estructura. “Fractal”, proviene del verbo latino *fractus*, que significa “interrumpido o irregular”.

Aunque muchas estructuras naturales tienen estructuras de tipo fractal, un fractal matemático es un objeto que tiene por lo menos una de las siguientes características:

- Tiene detalles en escalas arbitrariamente pequeñas.
- Es demasiado irregular para ser descrito en términos geométricos tradicionales.
- Tiene auto-similaridad exacta o estadística.
- Su dimensión de Hausdorff-Besicovitch no es entera.
- Puede ser definido recursivamente.

Estos objetos fractales son considerados una imagen visual que representa a los sistemas complejos o SAC. Los fractales pueden proveer una rica metáfora para entender las características de los SAC. Los distintos tipos de fractales son:



Requisito de variedad: Mientras más variedad exista en un SAC, más fuerte es. De hecho, en un SAC abundan la ambigüedad y la paradoja que usan la contradicción para crear nuevas posibilidades de coevolución con su entorno.

Esta regla tiene ver con la necesidad de variación y flexibilidad dentro de un sistema. El principio de requisito de variedad enuncia que, para poder adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno, las partes o elementos del sistema necesitan una cantidad mínima de flexibilidad, que tiene que ser proporcional a la variedad que esa parte o elemento debe enfrentar en el resto del sistema¹².

Cibernéticamente existen dos maneras básicas de lidiar con la diversidad: 1) intentar reducirla o atenuarla; 2) intentar regularla o absorberla¹³.

Por ejemplo, ante una situación problemática como significa el tránsito en calles y rutas, con su creciente número de accidentes, contaminación y saturación del espacio público se presentan distintos tipos de alternativas de abordaje:

1. Desde las perspectivas reduccionistas lineales, propias de las respuestas convencionales, las medidas que normalmente se adoptan son las de incrementar las sanciones por infracciones, hacer operativos voluntaristas de control, aumentar las regulaciones y establecer prohibiciones de distinto tipo: por ejemplo, de circulación de determinados vehículos, o determinados días, o a determinadas horas, o por determinados lugares. Aunque estas respuestas son habituales en nuestro medio, la experiencia de campo indica que la problemática sigue creciendo.
2. Un abordaje cibernético de atenuación o reducción, es un intento de detener o inhibir la proliferación de variedad. La atenuación sólo es efectiva si la variedad puede ser desviada y absorbida en otra parte del sistema. En el ejemplo, se trataría de la búsqueda de medios de transporte alternativos.
3. La perspectiva regulatoria cibernética se relaciona con el número de acciones o respuestas necesarias para interactuar apropiadamente en la diversidad y variación, dirigiendo el sistema hacia concreciones positivas, aún con el mismo nivel de complejidad. Se trataría – en el ejemplo – de desarrollar un abordaje integral que involucrara sistémicamente los distintos aspectos de la situación problemática, tales como establecer campañas de educación vial permanentes, sincronizar vías semaforizadas, mejorar la capacidad de los conductores, retirar de circulación vehículos antiguos, entre muchas otras, minimizando los efectos nocivos del sistema.

¹² François, Charles; *Diccionario de Teoría General de Sistemas y Cibernética*; Buenos Aires, GESI, 1992; pag. 198.

¹³ Ashby, W.R.; *Introducción a la cibernética*; Buenos Aires, Nueva Visión, 1981.

Estrategias sistémicas de reducción y regulación pueden implantarse en forma combinada. La ley de variedad interna implica la necesidad de adquirir, en las organizaciones sociales, el ingreso dinamizador de la pluralidad científica, social y política, lo que a su vez hace necesario generar sinergia transdisciplinaria, donde los distintos miembros del sistema (que cargan con su propia fuente de energía, la cual no fluye a través de los procesos de interrelación en forma fija y mecánica) puedan interactuar coherentemente. La variabilidad se complementa con la retroalimentación ya que sin ésta el sistema no podría funcionar.

El derecho argentino presenta casos groseros de falta de variedad interna. El subsistema penal de menores, asentado en las leyes 22278 y 10903 (esta última de patronato) sólo permite tratar a los menores en conflicto con la ley a través de dos alternativas: a) la impunidad con internación sin término en institutos, cuando son menores de dieciséis años; o, b) la cárcel, sin ser mayores de esa edad.

Esta falta de alternativas de abordaje de una materia tan extraordinariamente delicada, hace que hoy en Argentina haya más de 26.000 chicos internados. Agreguemos a ello que 8 de cada 10 presos de nuestras cárceles han estado internados alguna vez en institutos de menores, por lo que el sistema presenta una fuerte retroalimentación reforzadora o incrementadora de la disfunción (véase el próximo punto).

Frente a esta problemática, agravada por la constante baja en la edad de inicio en la delincuencia, se plantean distintas opciones. Una de ellas, propone por ejemplo bajar la edad de imputabilidad penal. Por su parte, la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción, en diciembre de 1998, a un régimen basado en modernos paradigmas de abordaje integral.

Este régimen busca generar alternativas de tratamiento de la situación, que operan con un amplio abanico de estrategias para abordar la situación de chicos con problemas socioeconómicos o en conflicto con la ley, distinguiendo claramente ambas situaciones.

Para la primera situación, es decir para chicos con problemas socioeconómicos, se prevén medidas como: mantenimiento en el núcleo familiar; inclusión en programas comunitarios de asistencia integral a la familia; indicación de asistencia integral especializada, educativa y psicosocial, médica o psiquiátrica; inclusión en programas especiales de orientación y tratamiento de adicciones; ubicación e integración en hogares de guarda con modalidades y metodologías orientadas y supervisadas por el organismo técnico especializado;

matriculación, asistencia y permanencia obligatoria a establecimientos de enseñanza; promoción y capacitación básica en oficios, estimulando vocaciones y facilitando inclusiones en el campo laboral.

Para la segunda situación, es decir la de los menores de edad cuya responsabilidad penal haya sido declarada en la comisión o participación de un delito, se prevén sanciones de amonestación; obligación de reparar el daño causado; imposición de reglas de conducta; obligación de prestar servicios a la comunidad; libertad asistida; libertad vigilada; privación del tiempo libre y excepcionalmente privación de la libertad.

Indudablemente esta propuesta contiene un modelo de sistema con mucha más variedad interna que el actual, o que la mera reducción de la edad de imputabilidad penal. Aún así, no significará un encauzamiento pertinente si no se garantizan, con la eventual sanción de la ley, requisitos esenciales de “viabilidad sistémica”, como son la apertura, la variedad y la retroalimentación, agregando a ello la factibilidad cultural de los cambios a implantar. Para que esto sea posible, es necesario que se verifique una profunda transformación en los modelos mentales de los actores del sistema que deben implantar los cambios en el mundo real, fundamentalmente gobernantes y jueces.

Un SAC no tiene que ser perfecto para prosperar en el entorno. Solo tiene que ser ligeramente mejor que sus competidores y toda energía usada en superar ese umbral es energía desperdiciada (Suboptimización)

Capítulo IV: UNA REVISIÓN CRÍTICA DEL CONCEPTO DE PODER

Introducción: la cuestión del poder y su relación con la seguridad

Existen innumerables situaciones sociales en las cuales algunas personas determinan y condicionan las conductas de otras. Aún más, podemos seguramente afirmar que existen múltiples situaciones sociales en las que unas personas *imponen* determinadas conductas a otras, aún contra la voluntad de estas.

Esto ha hecho que el concepto de “poder” haya recibido a lo largo de los siglos innumerables definiciones y se le hayan atribuido múltiples significados. No obstante ello, lo encontramos en general ligado a conceptos como los de “dominación”, “coacción”, “mando y obediencia”, “imposición”, “amenaza”, “fuerza” y tantos otros.

Es nuestra inquietud indagar qué pueden aportar las nuevas vertientes científicas de caos y complejidad al estudio de este concepto a fin de determinar si el mismo mantiene su vigencia e importancia como elemento central de la acción política. La cuestión no es neutra para la comprensión de la crisis de los sistemas tradicionales de policía. En el más primario concepto de Estado moderno, Hobbes planteó un modelo de contrato social donde los derechos se enajenaban en función de la garantía de seguridad que sería provista, precisamente, por la nueva construcción artificial que configuraba el Leviatán. Desde entonces, una idea tradicional se racionaliza y es la que postula que el Estado ejerce el poder para tomar decisiones y guiar procesos y que ese poder – que reside originariamente en la comunidad – es “delegado” en el representante.

Desde la nueva ciencia sugerimos que esta formidable construcción ficcional está en crisis y si no tomamos adecuada nota de esa crisis seguiremos intentando sembrar en el desierto.

Para nuestro análisis, reseñaremos brevemente las nociones de poder en la doctrina política tradicional y formularemos luego algunas breves referencias al manejo del concepto en el contexto de las revoluciones burguesas. Finalmente encararemos los aportes de los estudios sobre sistemas adaptativos complejos (SAC) y teoría de redes a fin de evaluar su pertinencia en la clarificación del concepto.

Sólo esbozaremos al final algunas conclusiones provisionales sobre este debate, sin ánimo de fijar posiciones definitivas o categóricas. De nuevo, el interés por el tema excede pero a la

vez envuelve a la policía y a otros sistemas de gestión de la convivencia de la modernidad, de allí la importancia capital que le asignamos.

El concepto de poder en la doctrina política

En su acepción tal vez más básica y elemental, el concepto de poder aparece en la doctrina política ligado siempre a una capacidad de unas personas de imponer determinadas conductas a otras personas, aún contra la voluntad de éstas. El Licenciado Walter Cueto, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNC, enumera las siguientes definiciones y sus respectivos autores¹⁴:

Robert Dahl¹⁵: En el nivel mas general, los términos de poder de la ciencia social moderna se refieren a subconjuntos de relaciones entre unidades sociales tales que los comportamientos de una o más unidades sociales (las unidades que obedecen R) depende en cualquier circunstancia del comportamiento de otras unidades sociales (las unidades que controlan, C).

David Easton¹⁶: El poder es un fenómeno de relaciones, no es una cosa que alguien posea. El poder es una relación en la cual una persona o grupo puede determinar las acciones de otro, en forma tal que satisfaga los fines del primero.

Carl Friedrich¹⁷: El poder se presenta como una relación interpersonal que se manifiesta con la obediencia, o sea con un comportamiento que indica adecuadamente que A, B y C hacen lo que L desea.

Raymond Aron¹⁸: El poder es la capacidad de un individuo para determinar la conducta de otros. En su sentido mas general, el poder es la capacidad de hacer, producir o destruir.

Harold Laswell y Abraham Kaplan¹⁹: Poder es la participación en la toma de decisiones. La adopción de decisiones constituye un proceso interpersonal. El poder representa una relación interpersonal.

¹⁴ En un paper de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cuyo. Muchas definiciones pueden verse en Labourdette, Sergio; *El poder. Hacia una teoría sistemática*; Ed. Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1984. También en Oro Tapia, Luis; *¿Qué es la Política?*; Ril Editores, Chile, 2003.

¹⁵ Dahl, Robert; *The Concept of Power*; Rev. Behavioral Science, Vol. II, 1957

¹⁶ Easton, David; *Política Moderna*; Ed. Letras, México, 1968. p. 149

¹⁷ Friedrich, Carl; *El hombre y el Gobierno*; 1968, p. 182

¹⁸ Aron, Raymond; *Democracia y totalitarismo*; Editorial Seix Barra, Barcelona, 1968

¹⁹ Laswell y Kaplan; *Power and Society*, Yale University Press, 1950, p. 75

Richard Schermerhorn²⁰: Podemos definir el poder como la relación procesal entre dos partícipes modalmente caracterizados por:

1. la influencia asimétrica, en la cual una perceptible probabilidad de decisión depende de uno de los dos partícipes, incluso a pesar de la resistencia del otro; y
2. por el predominio de las sanciones negativas, reales en cuanto amenaza, como característica de la conducta partípice dominante.

Amitai Etzioni²¹: El poder es la capacidad de superar toda resistencia o parte de ella para introducir cambios a pesar de la oposición.

Eduard Spranger²²: El poder es la capacidad, y también en la mayoría de los casos, la voluntad de imponer a los demás las propias orientaciones valorativas con motivo permanente o pasajero.

Dentro de la misma tradición, Julien Freund expresa que el poder es el mando estructurado socialmente, dividido en funciones jerárquicas y llevado por una o varias capas sociales variables según los regímenes. Señala que “ocurre con el mando político como con cualquier tipo de mando: consiste en la relación jerárquica que se establece en el seno de un grupo por la potencia que una voluntad particular ejerce sobre las otras voluntades particulares, modelando así la cohesión del grupo.

Desde una perspectiva un poco más amplia Karl Deutsch señala que el poder es la capacidad para hacer que sucedan cosas que de otro modo no habrían sucedido. Es la producción de un cambio en la distribución de probabilidades de los acontecimientos del mundo y, dado que el mundo ya está cambiando, el poder se refiere al cambio del cambio. El poder es la capacidad para alterar los cambios que ya están en proceso y que seguirán adelante sin nuestra intervención.

Para Artemio Melo, en una definición que combina los aportes de varios autores²³, el poder es la energía que impulsa a la acción política, a la realización de algún valor mediante el establecimiento de un orden en una comunidad concreta a fin de asegurar el buen común.

En general hay coincidencia en los autores en torno a que las relaciones de poder tienen como características claves:

²⁰ Schermerhorn, Richard; *El poder y la sociedad*; PAIDOS, Buenos Aires, 1968

²¹ Etzioni, Amitai; *La sociedad activa. Una teoría de los procesos sociales y políticos*; Aguilar, Madrid, 1978.

²² Spranger, Eduard; *Formas de Vida*; Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1966

²³ Melo, Leopoldo; *Compendio de Ciencia Política*, Depalma, Buenos Aires, 1979

1. La de ser una relación social o una relación entre personas, es decir que el poder es siempre un fenómeno relacional.
2. La relación de poder es asimétrica, es decir hay una persona que manda y una que obedece y en tal sentido la relación tiene una fuerte unidireccionalidad.

También hay coincidencia en los autores clásicos en señalar que en la vida social el poder ha sido visto como la posibilidad de imponer la voluntad propia a los demás a través de algún medio específico: el conocimiento, la inteligencia, la fuerza, la riqueza, el dogma o cualquier factor que sirva para impulsar o constreñir otros a hacer lo que en otras circunstancia no harían.

Así mismo se reconoce en general que la obediencia tiene matices que van desde las respuestas basadas en la convicción de la legitimidad del mandato o de la conveniencia en consentirlo hasta la percepción de una amenaza en caso de desobediencia o directamente el puro acatamiento forzado.

Considerando que invariablemente las definiciones de poder se mezclan o relacionan con otros conceptos como fuerza o dominio, algunos autores propusieron una más desagregada distinción de los mismos.

Max Weber propone diferenciar poder de “dominación” o “autoridad”²⁴. Para este autor, el poder es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social aún contra toda resistencia y cualquiera sea el fundamento de su probabilidad. El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada.

Pero incorpora como variable central de la distinción el concepto de legitimidad²⁵ entendida genéricamente como la coherencia entre las decisiones de poder y el sistema de valores de los que deben obedecerlas. De allí se extrae la conclusión de que la dominación o autoridad es poder más legitimidad, siendo en el caso opuesto necesaria una mayor aplicación de la fuerza para imponer la decisión. La teoría de Weber ha tenido un fuerte arraigo en la doctrina política contemporánea.

²⁴ Weber, Max; *Economía y Sociedad*, Ed. FCE, México, 1993. p. 43

²⁵ Labourdette, Sergio; *op. cit*; p. 64 y ss.

Sin embargo, una definición nos llama la atención. Max Weber dice que el poder es "...la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad".

Si la probabilidad es la posibilidad o factibilidad de que un acontecimiento suceda, la definición de Weber no parece haber perdido del todo vigencia en el marco de la teoría de la ciencia de la complejidad. En el contexto de la sociedad industrial de finales del siglo XIX y principios del XX, la probabilidad a la cual hace referencia Weber seguramente era mayor que en la infinitamente más compleja sociedad de principios del siglo XXI, pero, probabilidad al fin.

De todas maneras, y a pesar de analizar el fenómeno de la dominación²⁶, la idea de Weber acerca del poder parece acentuar una visión unidireccional del tipo "mando – obediencia", soslayando el fenómeno interaccional pluridireccional, que, según veremos, es propio de la red.

Hannah Arendt, por su parte, señala que es cuestionable que la ciencia política haya perdido la capacidad para distinguir los conceptos de poder, autoridad y fuerza apareciendo todos ellos como sinónimos en nuestros días. Para esta autora el poder es la capacidad humana de actuar concertadamente y en tal sentido es propio de toda la comunidad, siendo la "autoridad" el poder que ejercen unos pocos con el reconocimiento de aquellos a quienes se les pide obedecer y que no necesita del miedo ni de la coerción. La fuerza o violencia se utilizan cuando la autoridad fracasa²⁷.

A diferencia de lo afirmado por Weber, Hannah Arendt, consideraba que, en sentido estricto, el poder sólo puede ser realmente efectivo, si incluye el consentimiento de los gobernados. Para Arendt, la sobrevivencia del poder está estrechamente ligada al grado de adhesión que logre suscitar y mantener en la ciudadanía. Mientras que Weber sostenía que el poder está referido siempre a la intencionalidad y a la voluntad del individuo que lo ejerce, Arendt responde que "el poder no es nunca una propiedad individual. El poder pertenece al grupo y sobrevive sólo en la medida en que el grupo permanece. Cuando

²⁶ El cual define como la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas.

²⁷ Arendt, Hannah; *La condición humana*; Barcelona, Paidós, 1993; Rivera García, Antonio; *Sobre el concepto político de "autoridad" en Hanna Arendt*; Rev. Daimon, 26-2002; Avila Fuenmayor, Francisco, *Algunas Ideas del Pensamiento Político de Hanna Arendt. Su impacto actual*; Revista de Ciencias Sociales, Vol 11, Maracaibo, 2005

decimos de alguien que se encuentra en el poder, lo que queremos decir es que su investidura de poder proviene de un cierto número de personas que lo autorizan a actuar en su nombre”.

Si desaparece el sostén y el apoyo de la colectividad o del grupo, el poder termina por desvanecerse. Para Arendt, por consiguiente, la tiranía representa así el grado supremo de la violencia y el grado mínimo de poder. De ahí su aforismo paradójico según el cual, “La forma extrema de poder es todos contra uno y la forma extrema de violencia es uno contra todos”. El tema y la preocupación por la forma tiránica del poder están sin duda en el centro de los autores que suscriben esta posición.

Michael Foucault, en cambio, intenta otra aproximación. En vez de preocuparse por qué es el poder sugiere que habría que preguntarse más bien cómo se ejerce el poder, mediante qué tecnologías y mediante qué procedimientos se ejerce ese poder y qué consecuencias y efectos se derivan de ello. En definitiva, el poder no es una institución, no es una estructura ni una fuerza de la que dispondrían algunos: es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada²⁸.

En un segundo momento de su reflexión, Foucault busca precisar aún más los rasgos definitorios de las prácticas del poder. En ese esfuerzo subraya que el poder no es en modo alguno acción directa o inmediata sobre los otros. Su formulación es más compleja: el poder “actúa sobre sus acciones; una acción sobre la acción, sobre las acciones eventuales o actuales, presentes o futuras”.

La distinción que Foucault hace entre violencia y poder se funda precisamente en esa diferencia: mientras que la violencia se realiza sobre las cosas o sobre los cuerpos para destruir o someter, el poder supone el reconocimiento del otro como alguien que actúa o que es capaz de actuar. En ese sentido, gobernar es incidir sobre el campo de acción real o posible de los otros. De ahí la célebre reiteración de Foucault según la cual, al final de cuentas ejercer el poder no es más que “conducir conductas”, valga decir: la posibilidad de ampliar o de restringir el campo de acción de los otros. De esos otros a quienes se reconoce como actuantes y responsables: como capaces de actuar y, sobre todo, de responder.

El concepto de poder y las revoluciones burguesas

²⁸ Foucault, Michel: *La volonté de savoir*, Gallimard, París, 1976; *Un diálogo sobre el poder*, Alianza Editorial, Madrid, 1981; “El sujeto y el poder”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, 1988.

Si bien las definiciones de poder que venimos considerando son relativamente contemporáneas deseamos señalar un dato que nos parece pertinente: ellas responden a una idea de poder fuertemente anclada en el reduccionismo cartesiano newtoniano, cuya base paradigmática influyó notoriamente en los pensadores políticos que definieron el perfil del Estado en la modernidad.

Para esta concepción, el poder era el equivalente a la “fuerza” en el campo de la física, entendida como un quantum de energía aplicado a una cosa para que hiciera o dejara de hacer algo. Este concepto estrictamente mecánico del poder como fuerza pasó a las nacientes ciencias sociales de la mano del positivismo científico.

Tomas Hobbes, con su *Leviatán* (1650), John Locke, con su *Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690), Charles de Montesquieu con *El espíritu de las leyes* (1748) y Jean Jaques Rousseau con su teoría del *Contrato Social* (1762) definieron la nueva concepción del poder político que se completó con la concepción mecanicista de gobierno tripartito que consagró la Constitución de Estados Unidos de 1787.

Para Hobbes, dentro de esta tradición, el poder consiste en los medios para obtener alguna ventaja. John Locke en su *Segundo Tratado sobre Gobierno Civil* señala que “El fundamento del poder civil es el consenso por estar dirigido en el interés de los gobernados” y que el poder legítimo solo puede surgir de la voluntad libremente expresada de los miembros de la comunidad.

En esos años quedan definidas también las bases de la ciencia económica moderna con *La riqueza de las naciones* de Adam Smith (1776) y las bases del derecho penal liberal con la aparición del *Los delitos y las penas* del Marqués de Beccaria (1762). Las principales características del modelo ideológico de la época son:

- a. El protagonista de la historia es el individuo
- b. El egoísmo y la competencia son inherentes a la naturaleza humana y motorizan el progreso
- c. El universo es un mecanismo con leyes inmutables y eternas
- d. El hombre al nacer tiene derechos que son propios de su calidad de tal y no pueden ser violados por el poder político
- e. Sólo la razón nutriendo la observación metódica de la realidad puede permitir fundar o descubrir verdades absolutas y objetivas

- f. La economía también está sometido a leyes naturales y por lo tanto se espera por parte del poder político un *laissez faire* que no interfiera con la mismas
- g. El poder político deviene de la comunidad (Nación) que se organiza a través de un pacto social
- h. La constitución escrita y rígida es un freno al poder, en tanto es una carta de garantía de los derechos individuales y además organiza la administración del poder tripartito
- i. La representación política es la forma de encauzar la soberanía popular, a través de un acto de delegación del poder

Resulta interesante destacar que las revoluciones burguesas no alteraron el concepto de poder entendido como capacidad de imponer decisiones y conductas a los súbditos, sino que sólo morigeraron o corrigieron algunos de sus aspectos, a fin de mitigar los excesos del absolutismo monárquico. Mencionamos brevemente algunos de estos aportes.

a. *El origen del poder:* La concepción del poder como originario de la comunidad no era totalmente nueva para la época de Hobbes, ya que había sido de alguna manera adelantada por algunos pensadores de la Iglesia. El pensamiento liberal formaliza esta concepción a través de las teorías contractualistas de Hobbes, Locke y Rousseau, luego completadas técnicamente con la formalización de la teoría de la representación política de Sieyes. El poder se origina en el pueblo – entonces llamado Nación o comunidad – y es transferido al gobernante por la vía de la teoría de la representación política y del mandato libre.

b. *La extensión del poder:* Típicamente en el marco de las monarquías absolutas el poder era ilimitado. En el pensamiento liberal, el ejercicio del poder tiene limitaciones muy concretas cuyas vertientes son:

- La división del ejercicio material de las funciones entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de contrapesos, equilibrios y balances.
- El respeto a los derechos individuales que son inherentes al ciudadano e implican un límite a todo posible avasallamiento por el Estado
- La constitución escrita y rígida como carta de garantías de los principios reseñados
- La responsabilidad de los funcionarios por las consecuencias de sus actos

c. *La temporalidad del ejercicio del poder:* En el marco del poder absoluto de los monarcas éste se extendía naturalmente a lo largo de toda la vida. A partir de la emergencia del

modelo representativo republicano, la periodicidad de las funciones se erige en una característica central del modelo.

La aparición del constitucionalismo liberal acompañó la circunstancia histórica de la llegada de la burguesía al poder. A fines del siglo XIX, con la emergencia de otra nueva clase social, la del proletariado industrial, nuevas necesidades sociales insatisfechas requirieron la aparición de otras ideologías, como los socialismos, el marxismo y la doctrina social de la Iglesia. En ese contexto, el constitucionalismo se enriquece con la cuestión social. En este momento están dadas las condiciones para la emergencia de un nuevo modelo político: el modelo delegativo partidocrático.

Es con el marxismo que el poder comienza a visualizarse como un fenómeno sistémico o estructural (no como algo meramente interpersonal) que se reproduce y ofusca dentro del tejido social o del sistema de relaciones sociales. En el caso concreto de Marx, el autor plantea que el poder deriva de las relaciones sociales de producción, y que su división en económico, político, ideológico, etc., es analítica y no está en la naturaleza de las cosas.

Evidentemente el poder se carga de un aspecto peyorativo que lo acerca a conceptos como el de dominación o hegemonía (en Gramsci). A su vez, como la mayoría de estas teorías eran a su vez programas de acción política, buscaban acceder al poder para producir un cambio en las estructuras sociales. Cabe remarcar que Marx entendía que la burguesía accedía al poder mediante la economía, el proletariado debía hacerlo a través de la política. Esa observación implica un aporte renovador en la ciencia política clásica en lo relacionado a la problemática del poder.

La noción clásica de poder hasta aquí reseñada, entendida como “capacidad para imponer determinadas conductas de otros” nos plantea dudas centrales respecto a que dicho “poder” efectivamente exista o alguien tenga esa capacidad.

Si enfrentamos ejemplos clásicos de la literatura política sólo podemos llenarnos de dudas.

¿Tiene realmente poder un padre sobre su hijo, cuando le ordena hacer algo que éste no quiere hacer?

¿Tiene ese poder la maestra cuando intenta guardar la disciplina en el grado o hacer que sus alumnos estudien un tema o hagan una tarea?

¿Tiene ese poder el Presidente cuando desea que los precios no aumenten? ¿Tiene ese poder el gobernante que desea impulsar un proyecto o una determinada decisión?

¿Tiene ese poder el Comisario de policía que ordena a sus subordinados el cumplimiento de determinadas tareas?

Son infinitos los casos en los que advertimos que ese poder no existe realmente y que circunstancias de todo tipo condicionan la real eficacia de las decisiones autoritativas que se desean imponer.

La perspectiva desde el paradigma de complejidad

Ya hemos señalado a lo largo del Capítulo II la forma en que el nuevo paradigma científico ha alterado la percepción reduccionista y lineal de la realidad, introduciendo el matiz de la complejidad con todos sus impactos. Analizaremos brevemente en qué medida esas características de la realidad que nos provee la nueva ciencia comprometen el concepto tradicional de poder entendido como imposición y control.

Por ejemplo, en materia de no linealidad, habíamos señalado que el conocimiento actual de una variable –por ejemplo la intención de voto de un candidato– y el de otra variable relacionada –como podría ser la cantidad de espacio previsto para propaganda– no pueden garantizar saber qué pasará efectivamente el día de la elección porque tratándose de un SAC existen infinitas variables interactuando que son imposibles de mensurar y percibir en su totalidad.

La no linealidad plantea así mismo la existencia de diferentes tipos de efectos a partir de una misma causa en el análisis de cualquier interacción social que involucre una pretensión de poder como imposición o control. Una ordenanza municipal, por ejemplo, genera efectos absolutamente variados en el colectivo sobre el cual está destinada a operar, pudiendo los mismos variar en un rango que va desde el acatamiento pacífico hasta la más grosera violación.

En forma similar a la que opera la no linealidad, y considerando la compleja interdependencia de los elementos e interacciones que operan en un sistema complejo, su exacto estado en cada momento del futuro es desconocido e impredecible. La ciencia puede ponderar o considerar un infinito número de futuros posibles, pero un solo estado futuro de un sistema es impredecible.

La imposibilidad de predecir no implica la imposibilidad de realizar predicciones o “prognosis” de posibles estados del sistema. Que luego observemos fenómenos inesperados

y hasta irracionales es lo que hace a los SAC una unidad de funcionamiento impredecible. Acá podemos agregar que la impredecibilidad implica que no se puede predecir el futuro estado de un sistema pero que esto no implica que debemos dejar de lado la posibilidad de considerar el análisis de la posible evolución de los SAC, a fin de determinar el desarrollo de una variable en el tiempo. Por ejemplo, si se permite el ingreso a las fuerzas policiales de personas con escasa o nula capacitación cabe augurar la fuerte posibilidad de que en el futuro el sistema no esté en condiciones adecuadas para lidiar con la variedad y complejidad del entorno.

c. *Interdependencia y propiedades emergentes*. La conducta individual de cada uno de los elementos del sistema, al operar en conjunto y en forma interdependiente, generan la emergencia de la conducta del sistema como un todo. Pero la conducta del sistema como conjunto es distinta a la de sus componentes individuales. Y no es una suma o adición de conductas individuales sino una cosa distinta.

Por ejemplo, partidos políticos con fuerte apoyo popular pueden perder una parte significativa al unirse con otros y, al revés, partidos de escasa representación puede generar importantes resultados electorales. El todo es más o menos que la suma de las partes. Es otra cosa distinta.

Los componentes individuales de un sistema se influencian recíprocamente y se relacionan unos con otros, condicionando mutuamente sus conductas y reacciones. La forma en que las partes de un sistema están relacionadas entre sí puede ser más o menos intensa. La interdependencia afecta el tiempo necesario para que la información se propague de una parte a otra del sistema ya que si la misma es baja el tiempo será mayor. Interdependencia e interacción tienen que ver con las modalidades de acoplamiento estructural que desarrollan los sistemas vivos entre sí y con el entorno, en función de mantener su homeostasis. En las campañas electorales los partidos fijan sus propias estrategias, pero las mismas dependerán fuertemente de los *inputs* provenientes de las estrategias de los otros partidos y del propio entorno.

Señala Humberto Maturana respecto a este tema que “*como las propiedades y características de cada ser vivo están determinadas por su estructura, en la medida en que*

las estructuras de los seres vivos que integran un sistema social cambian, cambian sus propiedades y el sistema social que generan con sus conductas también cambia”²⁹.

Señala Rodríguez Ulloa³⁰ que la composición del agua puede servir como un buen ejemplo de propiedades emergentes. Efectivamente ni el hidrógeno ni el oxígeno tienen de por sí las características del agua – inodora, incolora, insípida, hiere a 100 ° C, se congela a 0 ° C – esto solo lo tiene la combinación sinérgica de ambos elementos.

d. Bucles de retroalimentación. Los sistemas complejos interactúan entre sí a través de un intercambio permanente de flujos de energía, materia e información que los van transformando. Estos procesos activan ciclos o bucles de retroalimentación entre los sistemas –y dentro de ellos entre sus distintos subsistemas– que tienen en general la función de mantener la homeostasis compensada con el entorno. Decimos compensada y no “equilibrada” ya que los SAC operan siempre alejados del equilibrio.

Los procesos de retroalimentación se verifican a través de los *inputs* que los sistemas ingresan y los *outputs* que egresan al entorno. Los sistemas que carecen de capacidad de retroalimentación y de compensación homeostática están sometidos a colapsamientos periódicos cuando no definitivos.

Los procesos de retroalimentación se distinguen en “positivos” o “amplificadores” o “incrementadores” cuando los mismos tienden a ampliar o reforzar los *outputs* del sistema y “negativos”, “compensadores” o “equilibradores” cuando tienen a reducir o compensar los *outputs* del sistema.

Cuando un gobierno enfrenta una creciente protesta social traducida en piquetes y cortes de rutas como la que vivió nuestro país hace pocos años, la falta de respuestas a las demandas de los piqueteros actuaba como un fuerte motor de retroalimentación positiva, al extremo que era diario el corte de rutas y autopistas.

El Presidente Kirchner decidió responder proactivamente a la presión de estos sectores, dando respuestas materiales y simbólicas que le permitieron compensar homeostáticamente dicha presión, reduciéndola significativamente y logrando incluso, con ciertos sectores, volcarla a su favor.

²⁹ Maturana, Humberto; *Transformación en la Convivencia*; Ed. Dolmen, Chile, 1999.p. 27

³⁰ Rodriguez Ulloa, Ricardo; *La sistémica, los sistemas blandos y los sistemas de información*; Ed. Pacífico, Lima, 1992.

f. Autoorganización. Como estructuras disipativas, abiertas a múltiples intercambios con el entorno, los SAC pueden volverse sistemas altamente desorganizados. En algún punto, el sistema se reorganiza a sí mismo en una nueva estructura, que tendrá generalmente un mayor nivel de complejidad. Esta nueva estructura aparece como una consecuencia de la conducta emergente de todo el sistema.

Un sistema político que recibe fuertes cargas de demandas y presiones de su entorno puede entrar en períodos caóticos y luego reorganizarse en una nueva estructura. Recordar en ese sentido las crisis argentinas (1955, 1976, 2001)³¹.

La idea de autoorganización de los sistemas adaptativos complejos pone en fuerte entredicho las nociones tradicionales de “control externo” y “regulación jerárquica de procesos” como así también cualquier posible referencia al “equilibrio” que es un término que bien podría ser descartado de las ciencias sociales y reemplazado por la expresión “compensado homeostáticamente”.

Los procesos de autoorganización se desarrollan en todos los SAC. Cuando comienza anualmente nuestro curso de Derecho Político, los alumnos son invitados a conformar grupos de trabajo y reciben las consignas de los mismos. Ahora bien, la forma específica que cada grupo adopta para trabajar y cumplir los *outputs* esperados es propia de la autoorganización de cada uno, que además evoluciona en el tiempo impactando a veces sobre la estructura del grupo. Aunque el profesor les diga cómo tienen que actuar u organizarse cada uno lo hará conforme a su propia, única e irrepetible configuración sistémica.

Los sistemas adaptativos complejos satisfacen las características que Gao y Charlwood³² estatuyen para determinar si estamos frente a sistemas autoorganizativos y que son:

1. apertura al entorno;
2. operación alejada del equilibrio;
3. relaciones no lineales entre los componentes y
4. fluctuaciones en el sistema y variaciones del entorno que disparan cambios de estado.

³¹ Puede verse Grün, Ernesto; *La crisis del sistema jurídico – político argentino. Un enfoque sistémico cibernetico*; www.derecho-azul.org/filosofia/documentos/16_Grun%20Ernesto.doc

³² Francois, Charles; *International Encyclopedia of Systems and Cibernetics*; KG Saur, Munich, 1997. p. 309

g. Efecto mariposa (extrema sensitividad a las condiciones iniciales). En un sistema complejo, una pequeña o ínfima causa en las condiciones iniciales de un proceso puede generar tremendo efectos en el estado del sistema en un tiempo posterior. Esta extrema sensitividad a las condiciones iniciales es llamada metafóricamente “efecto mariposa” por aquello de que si una mariposa mueve sus alas en el sudeste asiático puede disparar una cadena de procesos que puede finalizar con un tifón o un huracán en la Florida.

En política, los efectos mariposa son abundantes. A veces, la renuncia de un funcionario puede acarrear el abandono de toda una política sostenida durante mucho tiempo y su cambio por otra totalmente distinta. Una pequeña desinteligencia entre dos personas puede terminar en la división de un partido político. Un pequeño cambio en el sistema electoral puede implicar la aparición o desaparición de partidos o liderazgos trascendentales.

De nuevo, todas estas situaciones desafían cualquier posible consideración del poder como un factor lineal y externo, analizable de manera independiente de cada situación concreta en la que se desea operar determinadas conductas a partir de decisiones políticas.

h. Atractores. Un atractor representa la tendencia dinámica del sistema, podemos imaginarlos como cauces o encauzamientos hacia los cuales el sistema se dirige en forma recurrente. Un atractor “puntual” describe un punto del sistema representable en un estado único (por ejemplo, un péndulo termina deteniéndose en un punto determinado). Un atractor periódico describe el hecho de que el sistema se mueve de un valor a otro a intervalos regulares. Un atractor extraño describe la tendencia de un sistema a describir una conducta que, si bien opera sobre parámetros recurrentes o similares, nunca se reproduce exactamente igual. Este es el tipo de atractores que caracteriza a los SAC.

En política, la recurrencia a las estrategias de dominación clientelista y paternalista aparecen como un atractor recurrente de los grupos políticos cuando llegan a los puestos de decisión del Estado.

En el ámbito gubernamental, ciertas medidas de política de seguridad adquieren la característica de atractores extraños. Típicamente en materia de policía y seguridad, es frecuente que ante una ocasional escalada de hechos de desorden o conflictividad se recurra a la represión violenta o a estrategias de mano dura, aún cuando se conoce de sobra que no son políticas consistentes con la posibilidad de reducir el delito. El envío gestual de proyectos de ley es un atractor recurrente de nuestros líderes.

Los atractores –sean puntuales, cílicos o caóticos– se convierten en patrones de funcionamiento de los sistemas vivos, que hacen que los mismos vayan generando cauces de operación de carácter recurrente y más o menos regular. Ocasionalmente aparecen nuevos atractores que, si el medio lo permite, se convierten en patrones de funcionamiento. Por ejemplo, la forma en que los poderes ejecutivos apelan al dictado de decretos de necesidad y urgencia configura un patrón de funcionamiento del sistema político que si bien es de reciente aparición –se generaliza a partir de los 90's– tiene un fuerte aval cultural en los decisores. Los procesos ya mencionados de clientelización del electorado tienen también esta lógica.

i. *Autopoiesis*. La autopoiesis está basada en la forma en que los sistemas vivos se relacionan con los dominios en los que operan. La vida es la habilidad de auto producirse y la definición más elemental de un sistema autopoietico es la de un sistema que tiene la capacidad de auto reproducirse.

La extensión del concepto de autopoiesis a los organismos sociales en general, ha sido y es materia de debate aún entre sus originarios creadores, pero la estructura autopoética de los sistemas adaptativos complejos parece hoy una posición bastante aceptada.

Los biólogos reconocen la capacidad de un organismo de adaptarse a su entorno y mantener su identidad como forma separada de ese entorno. Esta doble habilidad es característica de los sistemas “autopoieticos”. En las organizaciones, la autopoiesis mantiene la organización como un todo a pesar de los cambios de todo tipo que se van dando en la misma en el tiempo. Los sistemas autopoieticos son unidades autosustentables, abiertos a los intercambios con el entorno. En los sistemas autopoieticos los insumos del entorno disparan cambios de estado que el propio sistema autopoietico tiene predefinidos y esto en un marco de impredictibilidad.

Los SAC responden en una medida importante a las características que Fleischaker propone para definir los sistemas autopoieticos:

1. ser autolimitados;
2. ser autogeneradores y
3. ser autoperpetuantes³³.

³³ Capra, Fritjof; *op. cit.*; p. 219

El concepto de autopoiesis aplicado a los sistemas sociales en tanto supraorganismos biológicos está largamente extendido en ciencias sociales aunque su utilización genera aún no poca controversia en virtud de su radical cambio de percepción de los sistemas vivos. En su tremadamente atractiva síntesis de una nueva teoría de los sistemas vivos, Fritjof Capra³⁴ considera que todos los sistemas sociales participan de las características de ser:

1. sistemas autopoieticos
2. estructuras disipativas
3. patrón de replicación fractal
4. patrón de red en su conformación.

Hemos tenido en otra ocasión oportunidad de explorar la característica autopoética de los grupos juveniles de riesgo³⁵, habiéndonos resultado el concepto de la mayor utilidad no solo para comprender el funcionamiento de estos grupos y su interacción con el entorno sino para l concreto desarrollo de políticas de intervención sobre los mismos. .

La capacidad de los sistemas autopoieticos de identificarse y a la vez diferenciarse nítidamente del entorno es claramente visible en el contexto del sistema político. Como sistemas adaptativos complejos ingresan materia, energía e información del entono manteniendo al mismo tiempo su clausura organizacional y reproduciendo sus componentes. Este ultimo aspecto es tal vez el más difícil de cerrar con la formulación clásica de la autopoiesis de Maturana y Varela, y es un problema general a todo los sistemas sociales.

Otro aspecto crucial que nos interesa expresar es que Maturana y Varela distinguen los sistemas autopoieticos de los *alopoiéticos* que son aquellos sistemas que dependen para su operación de un control externo y que por lo tanto dependen de insumos externos para su mantenimiento y alimentación. Estos sistemas no aprenden, porque son mecánicos. En cambio, los sistemas autopoieticos aprenden y se adaptan con flexibilidad al entorno. En tal sentido, los sistemas autopoieticos presentan como cualidades importantes las de la creatividad y generación de novedad.

Los sistemas autopoieticos son unidades autos sustentables, abiertos a los intercambios con el entorno. En los sistemas autopoieticos los insumos del entorno disparan cambios de

³⁴ Capra, Fritjof; *op. cit.*

³⁵ Montbrun, Alberto; *Youth at Risk Groups: Are they aAutopoietic Systems*; ponencia presentada en el 50º Congreso de la International Society for the Systems Sciences, California, 2006.

estado que el propio sistema autopoético tiene predefinidos, y esto en un marco de impredecibilidad.

j. *Acoplamiento estructural*. Un sistema vivo mantiene una historia de perturbaciones con el entorno, que disparan dinámicamente sus propios estados posibles que operan a la manera de una respuesta que permite mantener al sistema acoplado estructuralmente con ese entorno, manteniendo su homeostasis.

Pero el sistema no solo “responde” reactivamente a los *inputs* del entorno –un elemento clave en la primera sistémica eastoniana– sino que además genera o produce modificaciones del entorno a partir de las cuales puede lidiar más eficazmente con él. Es decir, reacciona y al mismo tiempo acciona, generando el proceso de coevolución.

Los SAC conservan su estructura y su organización en tanto y en cuanto mantienen su capacidad homeostática para lidiar con un entorno complejo. Las amenazas que enfrentan desde el entorno son, precisamente, las que pueden afectar al sistema como tal y los factores que los mantienen compensados tienen que ver con la capacidad operativa necesaria para mantener su identidad.

Las amenazas del entorno son enfrentadas con éxito cuando los SAC exhiben robustez o *fitness*, es decir en tanto y en cuanto el sistema es inteligente e inmunológicamente hábil para mantenerse en sus actuales pautas de funcionamiento, neutralizando o reduciendo amenazas del entorno y manteniendo su homeostasis.

En estas condiciones, son sistemas cuyas pautas de funcionamiento resisten a los intentos de intervención que ensayan los gobiernos, cuando estos intentos son manifiestamente reduccionistas o cuando, aún respondiendo a estrategias bien delineadas, éstas no son mantenidas en el tiempo o adecuadamente evaluadas y reformadas si corresponde.

Un fenómeno interesante de acoplamiento estructural sistema – entorno podría ser el de la aproximación de la UCR a Lavagna a fin de preservar su propia identidad partidaria y mantener algunas chances electorales frente a la dispersión generada por la influencia del Presidente Kirchner.

Otro fenómeno interesante de acoplamiento estructural lo exhiben aquellos funcionarios históricamente radicales que cumplen funciones en gobiernos radicales asociados al Presidente Kirchner y que a fin de poder mantenerse en los cargos que ocupan se cambian de sector, a pesar de la contradicción con sus convicciones más profundas.

k. Co-evolución. El proceso de co-evolución se relaciona críticamente con la forma en que un sistema interactúa con su entorno en un proceso de mutua y permanente transformación recíproca. Desde ya que un entorno no es sino un infinito conjunto de sistemas y subsistemas, ya que la distinción entre sistema y entorno es co-construida por el observador y no puede ser objetivamente predeterminada.

Nos parece interesante señalar en este punto nuestra experiencia de campo con pandillas juveniles. Se trata de un caso donde es factible identificar todo tipo de procesos de co-evolución del grupo con respecto al barrio, a la policía, a las escuelas, a otros grupos también con respecto a las agencias del gobierno de las que dependen las estrategias de incidencia.

Cuando un grupo o pandilla comienza a conformarse, reuniéndose por ejemplo en una esquina y generando diversas interacciones reforzadoras de su autoorganización, normalmente los vecinos reaccionan con inquietud y preocupación, debatiendo el tema entre ellos. En la medida en que el grupo comienza a incurrir en ciertas disfunciones – consumo de bebidas en la vía pública, gritos, peleas, pedidos de dinero y molestias a transeúntes – el vecindario incrementa su presión sobre la policía que, usualmente, trata de responder reactivamente aumentando la actividad de control preventivo vía mayor presencia o bien a través de otras medidas disuasorias pero epidérmicas.

Al mismo tiempo, cuando se incrementan robos o hurtos, algunos vecinos comienzan a implementar medidas tendientes a reforzar las defensas de sus casas, a través de la colocación de rejas, perros o alarmas llegando incluso a la contratación de seguridad adicional. También generan cambios de conducta, como acompañar a familiares a la parada del colectivo o a hacer las compras en el barrio. Muchas veces los vecinos se organizan para ir a hacer las compras juntos o para entrar o sacar los autos de los garajes más o menos en horarios coincidentes.

A medida que la problemática se va agudizando nuevas operaciones de co-evolución aparecen en la zona. Pueden ser reuniones de vecinos con policías; incrementos de los arrestos preventivos de los jóvenes; organización de los vecinos para control del barrio, protestas en los medios de comunicación, cierres de calles y piquetes; etc.

l. Variedad y creatividad. El principio de requisito de variedad enuncia que, para poder adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno, las interacciones entre las partes o

elementos del sistema necesitan una cantidad mínima de flexibilidad, que tiene que ser proporcional a la variedad que esa parte o elemento debe enfrentar en el resto del sistema.

Esta característica es bastante trascendente al momento de analizar la eficiencia de un sistema político (en conceptos de Juan Linz). Ya que un solo *output* del sistema político puede ser tan eficaz como ineficiente. Acá estaría el ejemplo del hipernormativismo, es decir si cada vez que tengamos un problema se aborda con una norma que lo niega, estamos actuando ineficazmente.

Aportes de la teoría de redes que afectan el concepto tradicional de poder

La teoría de redes ha venido ocupando en los últimos años un espacio creciente en la ciencia política, relacionada principalmente con la crisis y transformación del Estado de bienestar y el fortalecimiento de la sociedad civil y de la construcción de capital social en la satisfacción de necesidades colectivas.

Los trabajos de investigadores como Stanley Milgram³⁶ Duncan Watts³⁷, Albert - Lazlo Barabasi³⁸, Mark Granoveter³⁹ y otros aún más tempranos como el del premio Nobel de Economía Thomas Schelling⁴⁰ han permitido sistematizar algunos principios del funcionamiento de las redes, que implican un aporte significativo a la explicación de los procesos políticos y que implican también nuevas visiones para la comprensión del concepto de poder.

Las redes son heterogeneidades organizadas en función de un fin colectivo común. En cuanto tales, consisten en un conjunto de elementos (nodos) que se conectan a otros elementos por medio de líneas o conexiones. Las redes no existen materialmente sino que deben ser recortadas de la total realidad por el observador cuando las analiza. Son particularmente heterogéneas porque si los nodos fueran homogéneos poco circularía por ellas. En este sentido es importante destacar que las redes no existen por sí mismas sino que se definen por lo que hacen una vez que son recortadas en la mirada del observador.

³⁶ Publicó originariamente la tesis de los seis grados de separación en *The Small World Problem*; Rev. Psychology Today – 2; 1967

³⁷ *Small Worlds*; Princeton University Press, Princeton, 1999

³⁸ *Linked*; Penguin Group, Mass. 2003

³⁹ *Threshold Models of Collective Behavior*; American Journal of Sociology, Vol. 83, 1978

⁴⁰ *Micromotives and Macrobbehavior*; W. W. Norton, New York, 1978.

Las redes siempre tienen las características de los sistemas adaptativos complejos y configuran un intercambio infinito de flujos de materia, energía e información que operan procesos de transformación entre los nodos que integran la red; entre las sub redes de la red y entre la red y el entorno.

La red se ejerce por medio de las conexiones. Un punto no conectado se sitúa fuera del sistema. Sin conexión no hay redes. Por ello, la medida de la red es el número de conexiones, no de puntos o nodos que la integran.

Advirtamos desde ya que muchas de las características de las redes sociales que mencionaremos brevemente a continuación, contribuyen a poner en duda la noción tradicional de poder como capacidad de determinar la conducta de otras personas. Esto, debido fundamentalmente a que las personas, como nodos de la red social, están permanentemente sometidas a un infinito flujo de insumos de materia, energía e información provenientes de los más dispares subsistemas sociales y por lo tanto la conducta individual de cada persona, en cada momento, resulta algo absolutamente impredecible, más allá de patrones culturales de tipo general.

a. Relaciones no lineales. Un mensaje o una conexión puede extenderse en muchas direcciones ya que no existe un camino único entre un punto a otro, pudiendo incluso volver al origen en forma de retroalimentación. Al mismo tiempo, un mismo flujo de información afecta de manera muy diversa a cada uno de los nodos a los que llega, generándose a partir de allí las más diversas retroalimentaciones. La misma disposición legal – en tanto flujo de información – es receptada de manera muy distinta por los ciudadanos y, a su vez, esa diversa recepción genera también distintos intercambios con los decisores.

b. Auto regulación. Los elementos del sistema se regulan y organizan a sí mismos en base a su experiencia, errores y aciertos y sobretodo en base al propósito común que les une. La coordinación es una co-producción de todos. La organización es siempre un proceso y no un estado final. Las redes, como todo sistema vivo, aprenden y evolucionan desde la experiencia. La lógica operativa de una red no surge de ninguna imposición externa sino de la forma específica, única e irrepetible en que cada red absorbe y procesa los *inputs* del entorno.

c. No jerárquica. No hay niveles verticales, solamente redes animadas dentro de redes y reflejadas en su horizontalidad. Existe un orden en una dinámica de auto ajuste recíproco, sin un control central de poder. Se establecen relaciones de paridad, relaciones de equilibrio y equidad.

Ciertamente dentro de la realidad política hay algunos nodos que por su especial situación o posición disponen de una mayor capacidad para la emisión de energía, materia o información (vg. un Intendente o un Presidente) pero esta es siempre una situación fáctica a analizar en cada caso concreto ya que responde a la lógica de las interacciones de la red y no a disposiciones legales o autoritativas.

d. Abierta. Las redes son sistemas abiertos, vivos, que suman nuevos elementos constantemente. Como todo sistema interactivo de conductas humanas las redes suman nuevos actores y restan a los que por una razón u otra salen del sistema. Pero la apertura no solo involucra flujos de personas sino también de información, materia y energía desde el entorno. No hay en la realidad sistemas cerrados.

Sin embargo, sí es factible advertir sistemas humanos que por sus especiales características podrían ser vistos como “predominantemente cerrados” si atendemos a las condiciones de acceso a los mismos. Así, la partidocracia sólo permite el ingreso al sistema de aquellos nodos cuyos modelos mentales y conductas no ponen en peligro la estabilidad del sistema. Las universidades sólo permiten la promoción de cuadros académicos que en general no plantean rupturas con el status quo. Algunos clubes tienen sistemas particularmente rígidos de acceso.

e. Crecimiento y plasticidad. Derivan de la apertura de las redes. Conexiones producen nuevas conexiones. Aprendizajes y experiencias generan nuevas estrategias y métodos de co evolución. Las redes en principio están en constante crecimiento. No obstante, pueden verificarse procesos de incremento de la entropía por falta de incorporación de insumos energéticos dinamizadores y en ese caso la red puede entrar en un proceso de ralentización y decrecimiento.

Algunos partidos políticos, por ejemplo, pierden su capacidad de generar nuevos ingresos en el entorno social y comienzan a languidecer o incluso extinguirse. En ocasiones, recurren a estrategias parasitarias – como por ejemplo determinados tipos de alianzas – que les permitan seguir esperando apoyos o votos.

f. Sin un centro. Dependiendo del punto de vista, del punto de partida, cada punto conectado puede ser un centro. No hay una centralidad sino muchos centros. El poder no está concentrado sino distribuido, diluido. Cada elemento es un colaborador del todo, parte del sistema que es de todos, donde hay multiliderazgo. Esto podemos visualizarlo gráficamente cuando superponemos el organigrama formal de un organismo – por ejemplo, un municipio – con la red política y social *real* en la que ese municipio opera. Podremos ver, por ejemplo, que si bien todas las Direcciones municipales tienen el mismo nivel jerárquico, algunas configuran nodos infinitamente más conectados que otras. O que el Intendente, que aparece en el máximo nivel decisional, no siempre es el nodo más crítico de la red porque una autoridad partidaria, o una autoridad política de afuera del municipio tiene más capacidad de generación de flujos decisionales.

g. Transitividad. Un punto en la red es un paso para otro. La red tiene un elevadísimo nivel de conectividad, que está íntima en relación al punto siguiente sobre grados de separación. La red es un flujo e intercambio constante de materia, energía e información. En ese flujo, podríamos decir básicamente que la materia se absorbe y se metaboliza; la energía se disipa y la información se duplica al trasmisirse a cada nodo sucesivo.

h. Seis grados de separación. Numerosos estudios sugieren que existen alrededor de 6 pasos entre un punto de la red a cualquier otro punto. Entre cualesquiera dos personas en el mundo, existen no más de 4 o 5 personas de conocimiento común⁴¹, y en el caso de los hubs aún menos. Cuanto mayor sea el número de conexiones en la red, menor será el atajo (camino más corto) entre un punto y otro.

i. Leyes potenciales (power laws). La conectividad de las redes no responde a un patrón azaroso o casual sino a un modo de conexión en el cual ciertos nodos, denominados *hubs* tienen una marcada predilección. Esto hace que unos pocos nodos exhiban una altísima conectividad mientras muchos otros, la inmensa mayoría, presenta una muy escasa. La regla de Pareto del 20/80 parece plenamente aplicable en esta materia, habiendo dado origen a la aplicación a esta característica del concepto matemático de “leyes potenciales”.

⁴¹ Entendiéndose por “conocimiento común” saber claramente quién es la otra persona y haber mantenido con ella algún nivel de contacto personal concreto.

Por ejemplo, si una persona desea afiliarse a un partido político, lo más probable es que para tomar contacto con el mismo no lo haga eligiendo al azar a cualquier persona ya afiliada, sino que prefiera conectarse directamente con algún dirigente conocido.

j. *Redundancia*. La característica de las redes, que no se verifica en general en las organizaciones humanas, es que entre dos nodos existen múltiples caminos alternativos. Eso se relaciona a su vez con la robustez de la red ya que la desaparición de un nodo en principio no afectaría la conectividad del sistema por la existencia de múltiples vías alternativas.

En las organizaciones de vinculación piramidal, las personas se estructuran en distintos niveles de jerarquía que se van superponiendo apoyados sobre una base. Para llegar al vértice – donde se encuentra el líder o jefe único – es necesario escalar cada nivel. Las redes, en cambio, son alternativas al modelo piramidal ya que sus integrantes se articulan de manera horizontal. En las redes, hay una voluntad colectiva de lograr un objetivo compartido. Las redes no son en sí mismas absolutamente nada. Las redes “existen para”, como un medio que posibilita buscar respuestas alternativas

Como en todas las relaciones humanas, los vínculos en la red se construyen, se alimentan, se sostienen y también se deterioran o se destruyen.

En este punto deseamos destacar algo en lo cual hemos podido vincular fuertemente nuestra formación académica con la experiencia profesional: los sistemas adaptativos complejos de tipo disfuncional – como la burocracia, la partidocracia, el clientelismo, la delincuencia o la corrupción – tienen un patrón de red. Esto implica que tienen un subsistema de mantenimiento o control “distribuido” (en lo personal, lo considero un verdadero sistema inmunológico) y por lo mismo, extraordinariamente eficaz a la hora de enfrentar perturbaciones de entorno. La síntesis de Sun Tzu, escrita en el siglo IV antes de Cristo, indica cómo la filosofía oriental percibía tempranamente este problema:

“La posición estratégica más fuerte es informe, es una posición que los enemigos no pueden abarcar porque está en todas partes y en ninguna.”⁴²

Ejemplos recientes muestran esta interesante contradicción. El ejército de Estados Unidos, tal vez el más poderoso de la tierra, no puede lidiar contra la resistencia iraquí porque esta opera con un patrón de red. El fracaso del ejército israelí en su incursión contra Hezbollah

⁴² Sun Tzu, *El arte de la guerra*; varias ediciones.

en el sur del Líbano en 2006 se inscribe en la misma lógica, al confrontar a una organización mecánica, rígida y altamente profesionalizada con una organización flexible y “viva” con permanente cambio y adaptación al medio y con un solapamiento intersticial con ese medio.

La concepción de las relaciones sociales como un sistema de interacciones y procesos de transformación entre sistemas vivos o “autopoéticos” plantea un fuerte desafío a una teoría del poder político estructurada sobre la base del condicionamiento de la conducta ajena.

La equiparación del poder a la fuerza no es admisible. Cuando nosotros movemos un objeto este se mueve por la propia energía que nosotros le estamos aplicando, pero cuando damos una orden a una persona ésta la responderá, cualquiera sea la forma en que lo haga, desde su propia energía y desde su propia configuración autopoética.

Por ello, cuando enfrentamos sistemas autopoéticos, debemos comprender que la determinación de la conducta no surge del *input* sino de la forma específica y concreta en que cada sistema autopoético procesa y metaboliza dicho *input* y opera su respuesta.

Un sencillo ejemplo nos permitirá graficar esta idea. En la experiencia cotidiana de nuestra cátedra de Derecho Político en la UNC, los alumnos son invitados a conformar grupos de trabajo de entre cuatro y cinco integrantes cada grupo. Cada grupo de trabajo – alrededor de cincuenta por año – recibe exactamente el mismo *input* en términos de consignas e instrucciones para los Trabajos Prácticos. Pero a partir de allí, cada uno de los grupos se autoorganiza conforme a su propia lógica y produce los trabajos prácticos – *outputs* – de maneras muy diversas en orden a tiempos, calidad, desarrollo, etc. Es que el *input* no tiene más capacidad que la de gatillar uno de muchos estados posibles de cada grupo, y el estado que en definitiva se verifique lo será no en razón del *input*, sino de la particular configuración sistémica de cada grupo y a las condiciones del entorno.

Tampoco podemos concebir las relaciones de poder como relaciones que se dan entre dos sujetos, sin considerar de manera crítica el entorno en el cual esa relación opera y la forma en que dicho entorno condiciona a los participantes del proceso.

Como señala Vivianne Amaral⁴³, cualquier parte nodo de la red puede poner información en circulación. La cosa es aún más dramática: en la actualidad cualquier nodo de la red puede *colapsar la red*. Piénsese tan solo en Setiembre 11, donde un ínfimo número de

⁴³ Amaral, Vivianne; *Redes: Uma nova forma de atuar;*

personas con un ínfimo costo económico produjo una hecatombe mundial de consecuencias devastadoras. También resulta gráficamente ejemplificador como “efecto mariposa”.⁴⁴

En realidad, las organizaciones “verticales” también tienen un patrón de red en su dinámica y funcionamiento – porque son sistemas vivos – pero se encuentran en contradicción permanente entre lo que la estructura pretende y lo que la red efectivamente opera. Esto se puede ver muy bien en los casos en que analizamos una estructura vertical donde muchas veces quien está en lo más alto de la pirámide carece de una efectiva capacidad para movilizar procesos e implementar efectivamente decisiones.

Otro caso interesante de contradicción entre sistemas mecánicos en jerarquía piramidal y sistemas vivos en red se produce por ejemplo en Brasil cuando hace más de una década el narcotráfico comienza a reclutar jóvenes sin antecedentes penales y facilita su ingreso como agentes del sistema penitenciario. Cuando años después el gobierno desea imponer ciertas decisiones en ese sistema se encuentra sin poder real para operarlas porque los agentes penitenciarios acatan las órdenes de sus “superiores jerárquicos” que son los propios narcos. De nuevo, la contradicción entre sistemas orgánicos y sistemas mecánicos se resuelve a favor de los primeros.

Conclusiones provisionarias

De múltiples análisis realizados en clases y seminarios hemos detectado una serie de conceptos asociados a la idea de “poder” que aparecen enumerados en el Cuadro 2. En los mismos se advierte siempre la idea subyacente o explícita de coacción o imposición. Es interesante señalar que cuando se indaga sobre las emociones subyacentes, el temor aparece siempre como la principal. En la red, por el contrario, predominan los conceptos enumerados en la columna de la derecha, que están relacionados con procesos interactivos propios de la relación entre sistemas autopoieticos. Allí, la empatía o el amor –aunque suene *new age*– aparecen como las emociones predominantes.

Respecto al tipo de participación, distinguimos en términos de Huntington⁴⁵ una participación “movilizada” de una autónoma.

⁴⁴ El caso de *Mafia Boy*, el joven de quince años que desde la computadora de su casa hizo colapsar el sistema de Yahoo en enero de 2000 puede ser otro ejemplo. Ver Lazlo – Barabassi; *op. cit.*

⁴⁵ Huntington, Samuel;

Cuadro 2: “Poder” y conceptos relacionados en ambos paradigmas

CONCEPTO TRADICIONAL	NUEVO PARADIGMA
Fuerza	Ejemplo
Coacción	Estímulo
Coerción	Promoción
Imposición	Facilitación
Autoridad	Influencia
Amenaza	Negociación
Sanción	Transacción
Manipulación	Persuasión
Emoción predominante: Temor	Emoción predominante: Empatía / Amor
Tipo de participación: Movilizada	Tipo de participación: Autónoma
Estructura: la pirámide	Estructura: la red

La misma orden, es decir el mismo *output* que emite quien ejerce el poder es recibida por distintas personas que, en tanto sistemas autopoéticos, responderán al *input* desde su propia clausura organizacional y desde la propia lógica de su específica y única conformación sistémica.

Pero además la propia lectura de cada fenómeno responde a una lógica constructivista. Vaya un ejemplo: para muchos analistas políticos, y también para el discurso de la oposición, el Presidente Kirchner ha dedicado los primeros tres años de su mandato a “acumular poder” sumando apoyos de sectores de la UCR y los partidos provinciales. Sin embargo, desde una perspectiva sistémica y cibernetica podría sugerirse que en realidad el Presidente Kirchner ha “distribuido poder” toda vez que ha buscado que el Estado nacional fortalezca y fertilice las políticas provinciales y municipales. Obviamente que los feedbacks que esa redistribución de poder implica son básicamente de apoyos. Como se advierte, en este como en tantos casos, es la perspectiva del observador determina la realidad.

La concepción del poder como la energía distribuida en la red y su comprensión en términos cuánticos, flexibles y situacionales permite comprender mejor cómo en determinadas situaciones las mismas personas actúan de manera distinta o por qué, por ejemplo, si bien desde lo normativo la misma Constitución se aplica por igual a distintos

Presidentes, ninguno opera de la misma manera. Los nodos de la red procesan y emergen energía, materia e información a partir de su propia configuración autopoética. Al mismo tiempo “determinan” la conducta de otros sistemas sí y solo sí la configuración autopoética de los mismos permite esa posibilidad. Por otro parte el concepto de “determinar la conducta” también es groseramente impreciso.

Debemos recordar en ese sentido que la sociedad no está conformada por personas sino por “personas relacionadas con otras” y que esta calidad define en gran medida la totalidad del fenómeno de la red.

En todo caso, podríamos pensar el poder como la energía vital que todo sistema utiliza para reducir la variedad del entorno (idea de conducta), o para incorporar variedad (aprendizaje). La idea central de Toffler en “La Tercera Ola” y “El Cambio en el Poder” es el paso de una sociedad masificada – la industrial – a otra de tipo desmasificada y la importancia de la información como factor de poder en detrimento de la fuerza y el dinero. El concepto más elemental de poder con el cuál trabajan los autores clásicos parece tener vigencia en el contexto de la sociedad industrial. En este tipo de sociedad masificada, al decir de Toffler, obviamente la variedad del entorno para el sistema político es menor. Con el nacimiento de una nueva sociedad, plural, desmasificada y, principalmente, informada, la variedad a la cual deben hacer frente los sistemas que formalmente toman las decisiones autoritativas de valor, ha aumentado.

Algunos aportes al debate sugieren que no es el concepto de poder lo que estamos desafiando, sino su lógica de distribución, reproducción y utilización. Si entendemos al poder como un flujo energético (genera estímulos) consciente o inconsciente, el cual se manifiesta de diversas formas (concretas o simbólicas), que opera por múltiples medios y de manera constante sobre el dinamismo de las relaciones sociales; el principio de acción de la ecuación clásica de poder (acción y reacción), seguiría existiendo. Es sobre la segunda etapa de la ecuación que la lógica del poder cambia radicalmente con el cambio de paradigma. Quizás el hecho de tener arraigado a nuestras estructuras mentales (o matrices de pensamiento) el funcionamiento de poder como lo describían los positivistas, nos hace que, consciente o inconscientemente, utilicemos esta lógica del poder lineal para lograr efectos en nuestras relaciones sociales. De allí que de alguna manera este concepto siga vigente a la hora de crear análisis social. Evidentemente la complejización del sistema

social y su disposición en redes, nos lleva a replantear efectos, retroalimentación, distribución y alcance del poder.

Entonces si podemos discernir un concepto de otros, si podemos establecer la diferencia de una categoría de otra ¿podríamos comprender? Quizá no podremos nunca comprender el poder sin analizar su funcionamiento. Pero en ese caso, si los conceptos provenientes de la teoría de complejidad y la teoría de redes nos resultan suficientes para abordar la comprensión de la problemática política y *siendo conceptos provenientes de un marco paradigmático distinto y por lo tanto no conciliable con el positivista* la conclusión que se impone es la de la innecesidad del concepto de poder en la nueva ciencia política.

El concepto de poder no demuestra una real utilidad en el estado actual de la ciencia política. Su excesiva vaguedad y ambigüedad lo torna un concepto que no expresa ni trasunta una realidad fáctica concreta y observable. Al contrario, cada “situación de poder” debe ser explicada.

Tal vez debamos advertir que para resolver esta compleja cuestión debemos clarificar paradigmáticamente nuestra percepción de la realidad. La geometría euclíadiana inspiró la graficación de la ideología del poder en formas rígidas y perfectas, que hoy se pueden visualizar en un organigrama. En cambio, en la actualidad, el salto cuántico nos lleva a la inmersión en una sociedad red, donde la geometría de los procesos adopta las formas irregulares y difusas de los fractales.

Como síntesis de esta nueva visión, señala Antonia Nemeth Baumgartner⁴⁶, tal vez la científica política que con mayor lucidez ha accedido a esta visión en nuestro idioma, que: “A través de los aportes de la Ciencias de Complejidad, se presenta la visualización del “Poder” como un hiperfenómeno proveniente de las dinámicas de las interacciones de los componentes de un sistema en busca de objetivos. Se configura este como un “efecto emergente” de la armonización y capacidad negociadora de los subsistemas que concurren en la totalidad de un sistema en su dinámica recursiva. Consecuentemente ha surgido una distinta mentalidad, la que es inconcebible para los pontífices de la mentalidad de la dinámica Newtoniana, que son los que gobiernan las universidades y las Naciones Estado y que conciben y utilizan el poder como una propiedad legitimada por el solo hecho del

⁴⁶ Nemeth Baumgartner, Antonia; *Macrometanoia. Un nuevo orden. Una nueva civilización. El cambio de paradigma científico en las ciencias jurídicas, políticas y económicas*; Ed. Sudamericana, Santiago de Chile, 1994. p.230

estatus. El poder es difuso y propiedad de un sistema en su totalidad. Los nodos decisarios, es decir a los líderes o los gobernantes solo les queda la posibilidad de descubrir las alternativas inmersas en el conjunto de posibilidades que la dinámica difusa del sistema les ofrece para cumplir los objetivos en función de decisiones óptimas”.

Pensamos que el cambio de paradigma científico resulta de la mayor importancia para entender el cambio en el poder. Sin embargo, el reacomodamiento de la ciencia a lo largo del siglo XX, a través del salto paradigmático de la complejidad, no ha impactado todavía en nuestras instituciones políticas, que siguen operando sobre la base de las viejas ideas del iluminismo racionalista pero desbordadas en todas partes por la dinámica de una realidad que no se deja controlar ni gobernar por nada ni por nadie.

En su suma, el cambio en el poder, desde la concepción newtoniana, mecánica, lineal, rígida, vertical y posicional hacia una concepción cuántica, difusa, incierta, situacional y en red, no ha sido todavía adecuadamente percibido ni por nuestros líderes ni por nuestros cuentistas sociales y esto retrasa las necesarias transformaciones que nuestra sociedad está reclamando.

Capítulo V: El impacto del cambio de paradigma en el diseño de organizaciones y en los procesos educativos

Leonardo Schvarstein⁴⁷ aborda la problemática de las organizaciones a partir de hacer un análisis sobre los aspectos relevantes de la modernidad y la posmodernidad y de cómo cada uno de ellos impactaron sobre las organizaciones.

A continuación transcribimos los cuadros que sintetizan su trabajo y desarrollamos brevemente algunos de esos aspectos.

Modernidad y Posmodernidad en el Nivel Social

Modernidad	Parámetro	Posmodernidad
Racionalidad única	<i>Principio organizador</i>	Múltiples rationalidades existentes
Orden	<i>Ontología</i>	Caos (orden a partir del ruido)
Progreso lineal (entropía)	<i>Creencias</i>	Bifurcación (negentropía)
Afirmaciones (verdad)	<i>Actos del habla</i>	Juicios (validez)
Objetividad Realidad externa Separación sujeto – objeto	<i>Epistemología</i> <i>Búsqueda / exaltación de la</i>	Subjetividad Realidad construida Interacción sujeto objeto
Distancia óptima	<i>Posición del sujeto</i>	Inclusión, implicación
Modernidad	<i>Parámetro</i>	Posmodernidad
Cosmovisión	<i>Visión del mundo</i>	Fragmentación, localización
Sentido único Épica / Nación	<i>Historia</i>	Interpretación desde distintos puntos de vista / Vida cotidiana
Fuerte / Afirmación absoluta	<i>Pensamiento</i>	Débil / Duda relativa

⁴⁷ Leonardo Schvarstein; Diseño de Organizaciones – Tensiones y Paradojas; Paidós; 1998

Hegemonía del hombre blanco (europeo) / Imperios	<i>Etnia</i>	Diversidad: racial, sexual, cultural, religiosa, estética
Escritas	<i>Comunicaciones</i>	Audiovisuales
Educador	<i>Estado</i>	Seductor
Oficial / Central	<i>Lenguaje</i>	Dialectos
Estado / Partidos políticos	<i>Modelo político</i>	Sociedad civil / ONGs
Público / Privado	<i>Ámbitos</i>	Público estatal / Público no estatal / Privado

Principio Organizador: Un principio organizador de la modernidad parase ser la convicción acerca de la existencia de una única racionalidad dominante frente a las presencia de otras rationalidades posibles.

La posmodernidad legitima la coexistencia de múltiples rationalidades y la imposibilidad de determinar una racionalidad como dominante sobre otras. Surge el énfasis en la existencia de múltiples puntos de vista, en la consideración de lo situacional, en la necesidad de negociar y acomodarse a este contexto no hegemónico.

Ontología: En la modernidad se exalta la noción de orden, mientras que en la posmodernidad se revaloriza la noción del caos como opuesto al orden, del “orden a partir del ruido” (Von Foerster).

Creencias: **COMPLETAR**

Actos del Habla: Es necesario hacer una diferenciación entre afirmaciones (verdaderas o falsas: esto está mal) y juicios (válidos o no válidos: a mi juicio esto está mal). En la modernidad se postula la idea de verdad. Existe una verdad y ésta es accesible para el sujeto.

En la posmodernidad esta idea se relativiza, se debilita. Aparece una prevalencia de la noción de juicio por sobre la noción de verdad. Al no poder afirmarse que algo es verdadero, es con nuestro juicio subjetivo que nos referimos a la realidad.

Epistemología: En la modernidad hay una búsqueda de la objetividad. Dentro de esta pretensión de objetividad, existe una distancia óptima que es la distancia adecuada del sujeto con respecto a su objeto de conocimiento.

En la posmodernidad se produce una valorización de la subjetividad, e incluso una legitimación de la intuición como modo de aprehensión de la realidad. Se enfatiza el concepto de implicación, una manera de poner de manifiesto la posición y los intereses del sujeto en relación con su objeto y con otros sujetos. La posmodernidad postula que no existe realidad objetiva, sino que es construida por el sujeto cognoscente.

Pensamiento: En la modernidad prevalece la idea de la existencia de valores claros y jerarquizables. La verdad es una. La posmodernidad, en cambio, se caracteriza por un pensamiento debilitado en términos de relativización del concepto de verdad, la consideración de multiplicidad de valores coexistentes y la legitimación de los distintos puntos de vista de los actores.

Etnia – Historia: En la posmodernidad se da un proceso de revalorización de lo local frente al concepto global que existía en la modernidad.

Comunicaciones: La modernidad se caracterizó por el predominio de la comunicación escrita y que resultaban mediatizadas en el tiempo. En la posmodernidad, en cambio, prima el fenómeno de las comunicaciones audiovisuales y del intercambio de información en tiempo real. Debemos tener en cuenta, que esto no es un cambio meramente tecnológico.

Estado: Con el cambio en las comunicaciones, se produce un relativo debilitamiento de la institución escuela y el fortalecimiento de una noción fundamental, que es la de imagen. Se pasa de un Estado educador a uno seductor.

Modelo Político: El modelo político de la modernidad concibe un Estado centralizador y totalizador. En cambio, en la posmodernidad, lo que vemos es el debilitamiento de la noción de Estado. Este agotamiento en el nivel de las representaciones sociales vigentes acerca del Estado es concurrente con la abdicación del Estado mismo en términos de las funciones que cumple y la paulatina asunción de estas funciones por otras entidades de la sociedad civil. El concepto mismo de sociedad civil toma cuerpo y una fuerza inédita respecto de la sociedad moderna.

Modernidad y Posmodernidad en las Organizaciones

Modernidad	Parámetro	Posmodernidad
-------------------	------------------	----------------------

Precisos	<i>Límites con el contexto</i>	Difusos: Tecnología, alianzas, tercerización
Piramidal – Jerárquica – Estratificada	<i>Estructura</i>	Redes – Anarquías organizadas – Estructuras matriciales
Unidad de mando	<i>Principio</i>	Dependencias múltiples
Rigidez – Centralización	<i>Propiedades estructurales</i>	Flexibilidad - Descentralización
Estructural Morfostático	<i>Predominio de lo</i>	Coyuntural, situacional, emergente: flujo y transformación. Morfodinámico
Subordinación – Autoridad – Teoría X (McGregor)	<i>Relaciones, énfasis en la</i>	Autonomía – Autogestión y empowerment – Teoría Y (Mc Gregor)

Límites del Contexto: En la modernidad los límites de la organización con el entorno eran muy precisos. Claramente podían distinguirse la una del otro. Hoy, esos límites se diluyen, se tornan difusos; no existe más tal claridad y diferenciación.

En virtud de este fenómeno, comienza a resultar complejo el distinguir dónde radica el límite entre el tercero y la organización, dado que están absolutamente integrados en el nivel de los procesos. Son entidades jurídicas diferentes, pero esta distinción meramente formal no define la separación entre una organización y otra.

Estructura: La modernidad ha impuesto estructuras piramidales y jerárquicas (modelizadas a partir de una organización no precisamente moderna como es el ejército) y ha valorizado la noción de unidad de mando, por la cual cada persona debe responder a un solo jefe.

A partir de los postulados de la posmodernidad se introduce la posibilidad de crear otras formas, como las estructuras matriciales, que son producto del reconocimiento de la coexistencia de distintas lógicas no dominantes.

Otro fenómeno verificable es la prevalencia, en la literatura sobre management, de los grupal por sobre lo organizacional. Aparece una fuerte tendencia a fortalecer los grupos dentro de las organizaciones y a hacer prevalecer la noción de grupo por sobre la noción de organización. Se produce un achatumiento de las pirámides jerárquicas y se eliminan

instancias de supervisión para desarrollar procesos de autogestión dentro de cada uno de los niveles en los cuales sigue estratificada la organización.

Se desarrolla el trabajo en red.

Propiedades Estructurales: En las estructuras modernas priman la centralización y la rigidez. Esto es visto como un atributo de solidez, de consistencia, de permanencia.

En la posmodernidad se aprecian la descentralización y la flexibilidad. Aparece la expresión “estructuras flexibles”.

Relaciones:

Modernidad y Posmodernidad en el Trabajo

Modernidad	Parámetro	Posmodernidad
Directivo – Controlador	<i>Estilo de conducción</i>	Continente – Nutricional – Feminización del management
Localizado – centralizado – Trabajo: Ir al trabajo	<i>Lugar de trabajo</i>	Remoto (teletrabajo) Trabajo: actividad
Horarios rígidos	<i>Tiempo de trabajo</i>	Horarios flexibles
Racionalidad dominante – Preferencias claras	<i>Toma de decisiones</i>	Racionalidad limitada – Preferencias problemáticas
Estratégico	<i>Planeamiento</i>	Contingente
Ex ante	<i>Propósitos</i>	Ex post
Verticalidad – Autoridad	<i>Resolución de conflictos</i>	Negociación – Lucha por la asignación de significados

MODERNIDAD Y POSMODERNIDAD EN LAS ORGANIZACIONES

Modernidad	Parámetro	Posmodernidad
Onnipotente – Externo a las personas y los procesos	<i>Control</i>	Laizzez faire – Interno – Incorporado al proceso – Autocontrol – Por la cultura

Disciplina – Alineamiento – Conservación de lo instituido	<i>Valores</i>	Creatividad – innovación – El cambio como instituyente – El éxito es una trampa
Seguridad en el empleo	<i>Ofrecimiento</i>	Empleabilidad
División del trabajo – Especialización – Posiciones fijas	<i>Organización del trabajo</i>	Integración – Polivalencia – Posiciones rotativas
Especificación – Universalidad	<i>Proceso del organizador</i>	Ambigüedad – Particularidad / singularidad
Mecanicismo	<i>Metáfora</i>	Organicismo
Complementaria	<i>Relación individuo – organización</i>	Complementaria

La educación en el paradigma de la sociedad tecnotrónica del conocimiento y su impacto en la capacitación policial

Pocas cosas pueden estar llamadas a tener tanta importancia en un proceso de reconversión integral de un modelo de policía de seguridad como la relacionada con una cabal comprensión del impacto del cambio de paradigma científico en materia educativa. El cambio de sociedad en que vivimos replantea la necesidad de rediseñar *todas* las instituciones encaminadas a la gestión de la convivencia, porque todas (escuelas, policías, justicia, partidos políticos, universidades) están en crisis.

Esta crisis se debe fundamentalmente al hecho de que las organizaciones de la sociedad industrial se diseñaron sobre el paradigma científico del positivismo mecanicista cartesiano newtoniano y a lo largo del último siglo se ha desarrollado un **nuevo paradigma científico** autoorganizativo y holístico que concibe a las organizaciones como Sistemas Adaptativos Complejos capaces de evolucionar en el tiempo, aprender y adecuarse a los cambios del entorno sin perder homeostasis. Este dato plantea un fascinante desafío al tema de la profesionalización del recurso humano policial desde la perspectiva de este nuevo paradigma científico de la complejidad.

En el curso de nuestro trabajo tuvimos la oportunidad de recibir los aportes del pedagogo chileno Dr. Carlos Calvo Muñoz, alumno y discípulo de Paulo Freire, que nos hizo reflexionar mucho sobre el hecho de que educación y escolarización son más bien elementos contrapuestos en la realidad.

El Cuadro 10, elaborado a partir de una investigación del Licenciado Comisario Alberto Rivero expresa con mucha fuerza las grandes diferencias entre la educación tradicional y el tipo de educación en la que nuestros líderes tienen que empezar a pensar si deseamos tener una policía adecuada a las características del siglo XXI. De nuevo, excedería su desarrollo y explicación los objetivos de este trabajo pero creemos que su fuerza didáctica es suficientemente clara para comprender ambos modelos paradigmáticos.

La enseñanza formal – cualquiera sea el nivel en la que se lo analice, desde la escuela hasta la propia universidad – ha monopolizado los procesos educativos, al modo como los hospitales lo han hecho con la salud o los militares con la paz y los jueces con la justicia.

Sin embargo sabemos que procesos tan ricos como el aprendizaje, la construcción de convivencia y el mantenimiento de la paz social exceden largamente esa mirada. Hoy enseñanza y aprendizaje son procesos que se verifican en infinitos ámbitos de la vida y las modalidades que adquieren son innumerables pues reciben el impacto del cambio tecnológico con significativa relevancia.

Las instituciones de aprendizaje deben ser el lugar y el tiempo para equivocarse antes que un espacio y tiempo para aprender mecánicamente a repetir certezas estériles e inconducentes. Esto en materia policial es clave como así mismo entender que una clase cerrada donde un profesor habla y cincuenta personas escuchan para luego leer, memorizar y repetir en un examen *no tiene nada que ver con capacitarse en seguridad*. Ese modelo pasivo de educación está agotado y a ello se suma como problema adicional la escasa predisposición a la lectura de los ingresantes y la baja calidad de la escuela secundaria.

Ahora bien, hay un hecho que es de toda evidencia: personas que aprenden de manera extraordinariamente rápida y entretenida en la educación informal fracasan y se aburren en las instituciones de educación formal. Es hora entonces de preguntarse con la mayor seriedad ¿Quién falla?

La educación formal no atiende a factores críticos *del aprendizaje* como son, primero, que tanto las relaciones de causalidad como las sincronicidades deben ser atendidas; y en

segundo lugar que la educación debe ponderar la ambigüedad, la contradicción y la emocionalidad como partes esenciales del proceso de enseñanza – aprendizaje. Aprender a trabajar con *ambos* hemisferios cerebrales, potenciando la complementariedad y relación sinérgica entre ambos, al modo como hipotetizamos sucede en los procesos educativos informales. Recordar que el aprendizaje informal es polifacético, permanente a lo largo de la vida y evolutivo.

Cuadro 10:
Modernidad y Posmodernidad en la Educación

EDUCACION EN LA MODERNIDAD	EDUCACION EN LA POSMODERNIDAD
Valorización del estudio como superación y progreso socio-económico	Desvalorización del estudio, desinterés por el mismo.
Igualdad de los individuos	Libertad de los individuos
Obedecer las normas	Vivir sin represiones
Uniformidad	Aceptación de las diferencias individuales
Repetición de lo dado; sumisión a los “Maestros”	Posibilidad innovadora, creatividad
Búsqueda de certezas.	Aceptación del principio de incertidumbre
Seguridad	Crisis
Rechazo y sanción negativa del error	Aceptación del error como paso constructivo del aprendizaje
“Clase magistral”	Aula Taller
La memoria, la palabra, el pensamiento, la reflexión.	La percepción, la imagen, el sonido, “el pensamiento débil”
Una verdad ”objetiva”	Múltiples verdades subjetivas
Valoración del docente como “imagen del saber” y de la Escuela como “templo del saber”	Desvalorización de la escuela como anticuada e ineficiente y del docente como funcionario del sistema.
Aprecio de los libros y de la cultura “ilustrada” o literaria.	Aprecio de los adelantos tecnológicos y de la comunicación multimedial e informatizada
Promoción de la lectura.	Promoción del espectáculo multimedial como participación de los espectadores.

En el contexto del cambio paradigmático reseñado aparecen nuevas metodologías educativas que atienden a la lógica *constructivista* de cualquier proceso de aprendizaje, como es por ejemplo el método de “Aprender haciendo” (learning by doing) o la enseñanza basada en el estudio de casos o la enseñanza basada en los procesos de toma de decisiones (decition making). También aparecen, sobre todo para personas adultas, estrategias de educación a distancia y semi presencial, que respetan los tiempos y posibilidades de cada beneficiario del proceso. En ese contexto es que debe comprenderse también la lógica de la incorporación del uso intensivo de tecnología del siglo XXI.

La otra cuestión que consideramos crucial es la incorporación de la formación sistémica de los policías, dado que en la actualidad la misma es fuertemente reduccionista. La concepción sistémica de la problemática de la seguridad es coherente con los nuevos modelos de policía proactiva que, en vez de limitarse como la tradicional a la respuesta *postfáctica* del delito intenta desentrañar las condiciones para la emergencia del mismo y busca operar preventivamente en asocio al gobierno y la comunidad en la remoción de las condiciones que generan desorden, delito y temor.

Hay muchos elementos más relacionados con la necesidad de relevar múltiples cambios en los procesos de formación de nuestros policías que alargarían en exceso el presente informe pero que deben ser necesariamente considerados en una estrategia de reconversión de un modelo agotado, solo mencionamos como un elemento importante más para incorporar –y que hoy es prácticamente inexistente según los relevamientos realizados– tal es la enseñanza en la identificación y el análisis de patrones y tendencias en materia de delito y desorden, cuya adecuada diagnosis permite igualmente una intervención proactiva del sistema de seguridad. La enseñanza y la ejercitación en este tipo de enfoques es propia de muchos modernos sistemas de capacitación policial.

CAPITULO VII: LAS ORGANIZACIONES INTELIGENTES

En capítulos anteriores hemos desarrollado el concepto y las características de los SACs, llegando a la conclusión de que la Policía es y puede ser entendida como un sistema vivo que reúne, efectivamente, las características oportunamente analizadas.

También debemos tener en cuenta que, un diseño como el actual de la policía de Mendoza, del tipo mecánico y jerárquico más tradicional, choca evidentemente con las pautas de funcionamiento que son propias de los sistemas antes mencionados.

Es decir, este desfasaje entre lo que una organización como la Policía ES (un SAC) y lo que organizativa y metodológicamente SE PRETENDE QUE SEA (organización mecánica y jerárquica) genera, no sólo un desaprovechamiento del recurso humano que forma la organización en términos de pérdida de creatividad y dinamismo a la hora de enfrentar la complejidad del entorno, sino también subproductos del sistema que, en general, no tienen nada que ver con el objetivo primigenio de la organización.

Además, se retroalimenta la no autopercepción de cada uno de los integrantes de la organización como un nodo energizador de los procesos necesarios para lograr los objetivos del conjunto. Este es un efecto pernicioso que no puede ser, de ninguna manera, soslayado. Antes bien, deber ser tenido en cuenta y estudiado como una de las variables claves (palanca) para el efectivo cambio organizacional y posterior funcionamiento de la Policía.

En definitiva, este cuadro de situación, redunda en una pérdida progresiva de la capacidad de la organización para resolver, encauzar e, incluso, prevenir los problemas cuyo abordaje es su función y, en última instancia, justificativo de la existencia misma de un cuerpo como la Policía que, recordemos, es costeado y sostenido con el esfuerzo del colectivo social.

Creemos entonces que el diseño, la metodología y las pautas de funcionamiento y, principalmente, el cambio de paradigma organizativo que plantea la organización inteligente se convierte en una necesidad para la gestión de las disfunciones sociales en una sociedad cada día más compleja.

Peter Senge postula que todas las Organizaciones Complejas poseen la capacidad de aprender. Es la naturaleza del aprendizaje la que caracteriza el desempeño de un sistema adaptativo complejo del de una Organización Inteligente. El sistema adaptativo complejo

aprende para sobrevivir, la Organización Inteligente además aprende a crear, a cumplir sus propias metas...A cumplir su función.

¿Qué es una Organización Inteligente?

Peter Senge define a una Organización Inteligente como aquella en la que sus integrantes continuamente expanden su capacidad de crear los resultados que desean, donde son nutridos nuevos patrones de pensamiento, en la que la aspiración colectiva es libre y en la que la gente está continuamente aprendiendo a ver la realidad en su conjunto. Es una organización que aprende y continuamente expande su capacidad para crear su futuro.

Para dicha organización no basta con sobrevivir. El aprendizaje para la supervivencia, lo que a menudo se llama aprendizaje adaptativo es importante y necesario. Pero una organización inteligente conjuga el aprendizaje adaptativo con el aprendizaje generativo, un aprendizaje que aumenta nuestra capacidad creativa.⁴⁸

Este autor, que contribuyó a popularizar el término, hablaba de que las Organizaciones que Aprenden tienen institucionalizados procesos de reflexión y aprendizaje institucional en la planificación y evaluación de sus acciones, adquiriendo una nueva competencia (aprender cómo aprender); lo que implica transformar los "modelos mentales" vigentes, así como generar "visiones compartidas".

Chris Argyris (1993), por su parte, subrayó que el aprendizaje organizativo implica la capacidad de aprender de los errores, aportando (en lugar de una adaptación) nuevas soluciones, por alteración, en un ciclo doble y no simple, de los marcos mentales en los que hasta ahora ha funcionado su acción. Así pues, una Organización que Aprende es aquella que tiene una competencia nueva; que le capacita para (aprendiendo colegiadamente de la experiencia pasada y presente) procesar la información, corregir errores y resolver sus problemas de un modo creativo o transformador, no meramente de modo acumulativo o reproductivo.

Una organización inteligente es una estructura integrada, trabaja como un todo, que es capaz de tejer permanentemente la habilidad de cambiar la esencia de su carácter; tiene valores, hábitos, políticas, programas, sistemas y estructuras que apoyan y aceleran el aprendizaje organizacional

⁴⁸ Peter Senge; La Quinta Disciplina; Granica; 1998

Característica de la organización inteligente es el manejo efectivo de su conocimiento, detección oportuna de necesidades de mercado y por su capacidad de innovación. Los sistemas de manejo de conocimiento permitirán lograr esta meta, facilitando el trabajo colaborativo y creativo de todos los miembros de la empresa (María Cecilia Sanz Ramírez).

Disciplinas de la Organización Inteligente.

Peter Senge, a partir de su trabajo en el MIT y la experiencia de campo por él adquirida, ha sistematizado cinco disciplinas que son necesarias para desarrollar las aptitudes de los miembros de una organización en orden a aprender a aprender. Él mismo aclara que su práctica supone un compromiso constante con el aprendizaje.

Esta capacidad central de toda organización inteligente, de crear y de innovar requiere, como adelantamos, del dominio de cinco disciplinas. Las disciplinas son un corpus teórico y técnico que se debe estudiar y dominar para llevarlo a la práctica. Cada disciplina es una senda de desarrollo para adquirir ciertas aptitudes o competencias.

Cada cual, brinda una dimensión vital para la construcción de organizaciones de auténtica capacidad de aprendizaje, aptas para perfeccionar continuamente su habilidad para alcanzar sus mayores aspiraciones.

Es vital que estas cinco disciplinas se desarrolle como un conjunto. Esto representa un desafío porque es mucho más difícil integrar herramientas nuevas que aplicarlas por separado. Es por eso que el pensamiento sistemático es la disciplina que integra a las demás, fusionándolas en un cuerpo coherente de teoría y práctica.

Todo plan de reconversión de la policía que pretenda transformar al cuerpo en una organización capaz de resolver creativa y eficazmente los problemas que se le plantean, debe incluir especialmente en la etapa de formación del policía la capacitación en las disciplinas que desarrollamos a continuación.

Las disciplinas son:

Pensamiento Sistémico: Sólo se comprende un sistema al contemplar el todo, no cada elemento individual.

La Policía, como otras organizaciones humanas, está ligada por tramas invisibles de actos interrelacionados, que a menudo tardan años en exhibir planamente sus efectos mutuos.

Como nosotros mismos formamos parte de esa urdimbre, es doblemente difícil ver todo el patrón de cambio. Por el contrario, solemos concentrarnos en fotos instantáneas, en partes aisladas del sistema, y nos preguntamos por qué nuestros problemas más profundos nunca se resuelven, sino que se mantienen en el tiempo e, incluso, se agravan.

El pensamiento sistémico nos ayuda, por un lado, a entender el comportamiento de un sistema, ya sea la Policía o una comisaría en particular, como la emergencia del comportamiento de los subsistemas que forman el sistema mayor. Una vez que los miembros de la organización han comprendido acabadamente esto, toman conciencia de la importancia de cada una de sus acciones para la vida de la organización en su conjunto.

Por otra parte, a través de él podemos comprender los acontecimientos en términos de proceso, descubriendo e identificando las conexiones ocultas que a simple vista se nos pueden escapar, pero que son ciertamente determinantes para el proceso que está teniendo lugar.

Dominio Personal: El dominio personal es la disciplina que permite aclarar y ahondar continuamente nuestra visión personal, concentrar energías, desarrollar paciencia y ver la realidad holísticamente.

Aquí interesan sobre todo las conexiones entre aprendizaje personal y aprendizaje organizacional, los compromisos recíprocos entre individuos y organización, el espíritu especial de una organización constituida por personas capaces de aprender.

La experiencia nos enseña que las personas ingresan en las organizaciones como individuos brillantes, cultos y entusiastas rebosantes de energías y deseos de introducir cambios. Cuando llegan a los treinta años, algunos se concentran sólo en su propia promoción y los demás reservan su tiempo para hacer lo que les interesa en el fin de semana, Pierden compromiso, el sentido de misión y el estímulo con que iniciaron su carrera. Aprovechamos muy poco de sus energías y casi nada de su espíritu.

Modelos Mentales: Los modelos mentales son supuestos hondamente arraigados, generalizaciones e imágenes que influyen sobre nuestro modo de comprender el mundo y actuar. A menudo no tenemos conciencia sobre nuestros modelos mentales o los efectos que surten sobre nuestra conducta.

Construcción de una Visión Compartida: Cuesta concebir una organización que haya alcanzado cierta grandeza si metas, valores o misiones que sean profundamente compartidos dentro de la organización.

La práctica de la visión compartida supone aptitudes para configurar “visiones del futuro” compartidas que propicien un compromiso genuino antes del mero acatamiento. Al dominar esta disciplina, los líderes aprenden que es contraproducente tratar de imponer una visión, por sincera que sea.

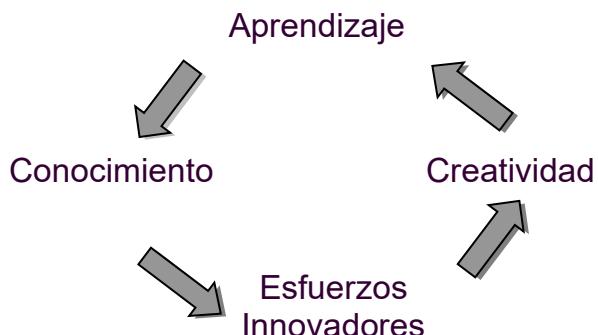
Aprendizaje en equipo: La disciplina del aprendizaje en equipo comienza con el diálogo, la capacidad de los miembros del equipo para “suspender los supuestos” e ingresar en un auténtico “pensamiento conjunto”.

Esta disciplina del diálogo implica también aprender a reconocer los patrones de interacción que erosionan el aprendizaje en un equipo.

El aprendizaje en equipo es vital porque la unidad fundamental de aprendizaje en las organizaciones modernas no es el individuo sino el equipo: Si los equipos no aprenden, la organización no aprende.

El aprendizaje en las organizaciones inteligentes

Peter Senge distingue dos formas de aprender en las organizaciones. El aprendizaje adaptativo que es el necesario para sobrevivir, y el aprendizaje generativo que es el que posee la organización que actúa con creatividad, la cual es necesaria para cumplir sus metas. Toda organización inteligente es un sistema adaptativo complejo, pero no todo sistema adaptativo complejo es una organización inteligente. El sistema adaptativo complejo aprende para mantenerse compensado homeostáticamente con el entorno, la organización inteligente necesita de homeostasis pero su actividad va más allá de la supervivencia, tiene metas.



La organización inteligente como sistema adaptativo complejo, está compuesta por múltiples subsistemas-individuos o personas. Las instituciones solo pueden aprender a través de personas que aprenden.

Las TIC constituyen la más poderosa herramienta que ha desarrollado el ser humano para favorecer sus procesos de aprendizaje. El aprendizaje individual no garantiza el aprendizaje institucional, pero éste último no puede darse sin el primero, las personas son el centro.

Comunicación (medios más gestión de las emociones)

El liderazgo en las organizaciones inteligentes

La visión tradicional de liderazgo se basa en supuestos sobre la impotencia de la gente, su falta de visión personal y su ineptitud para dominar las fuerzas del cambio, deficiencias que sólo algunos líderes pueden remediar. La nueva visión del liderazgo en las organizaciones inteligentes se centra en tareas más sutiles e importantes. Son responsables de construir organizaciones donde la gente expande continuamente su aptitud para comprender la complejidad, clarificar la visión y mejorar los modelos mentales compartidos, es decir, son responsables de aprender.⁴⁹

En el análisis de las organizaciones podemos encontrar al menos tres modelos de organización:

- ◆ Jerárquica, Vertical o Piramidal .- ‘Donde manda capitán no manda marinero’
- ◆ Horizontal.- Rompe la visión funcional y jerárquica de la empresa y la cadena de mando como vehículo transmisor de órdenes y mensajes
- ◆ Inteligente.- Se cultivan nuevos y expansivos patrones de pensamiento; la aspiración colectiva queda en libertad, y la gente continuamente aprende a aprender en conjunto
- ◆ Abierta, Virtual o Interconectada.- Su estructura se desplaza de una jerarquía multilateral a negocios con estructuras planas interconectadas, relativamente autónomas

Hoy se habla de tres categorías de análisis del liderazgo en las empresas:

El Líder desde su individualidad.

Se insiste en un estilo de liderazgo basado ante todo en la autoridad moral, induciendo a dar mayor reconocimiento a la dignidad personal-profesional de los colaboradores, a lo que se le conoce como: liderazgo personal, una idea de liderazgo basaba en la centralidad de la

⁴⁹ Peter Senge; La Quinta Disciplina; Granica; 1998

persona. Se dice que dirigiéndose uno mismo resulta más fácil llegar a ser un buen líder para los demás, por eso se presenta la inteligencia emocional, la pro actividad y la madurez afectiva, entre otros campos, como fundamento del liderazgo personal.

La forma de influencia personal sobre el desempeño de los colaboradores esta muy afín con los cambios culturales acontecidos en los últimos tiempos, lo que muestra una sintonización entre el liderazgo personal-emocional y el empowerment movement (planteado anteriormente). En fin, el empleado de hoy necesita seguir a alguien, pero éste ha de inspirarle adhesión por sus valores, incluidos los morales o éticos; de otro modo, su seguimiento no sería intrínseco.

Una constante en estas páginas ha sido “el cambio” como factor fundamental en el desarrollo de nuestras empresas. Ahora bien, según Lance Secretan, la parte esencial del mismo está en los valores; alega que estamos pasando desde una era totalmente deficiente y de filosofías administrativas redundantes hacia algo nuevo. El nos propone un enfoque basado en valores, fundamentando que los líderes deben ser líderes-servidores, con capacidad de centrar su atención en los sentimientos de los demás, yendo más allá del pensamiento racional. Dice Secretan: «En el nuevo estilo de liderazgo empresarial los lugares de trabajo se caracterizan por el amor y la verdad».

«La vida no es un campo de batalla» continua «es un terreno de juegos». Vivir asumiendo valores fundamentales (dominio, entrega y química) es la mejor forma de obtener increíbles resultados de las personas, lo que redundará en favor de las organizaciones. Tal como lo dice el Dr. Secretan: «El trabajo es amor hecho visible».

El Líder como capacitador.

Así mismo, el nuevo líder debe ser consciente de su papel de Mentor, como entrenador de todos los miembros de su equipo para que puedan valerse por sí solos. Este otro estilo evidencia un modelo de comportamiento, una guía encargada de interpretar las necesidades de los mercados para orientar su camino, el de su equipo y empresa. Hay que estar claro que no todos los mentores son líderes, pero si todos los líderes deben ser mentores.

Los mentores son aquellas personas que comparten la paternidad de los problemas, pero permiten a los demás controlar la situación, ellos hacen del entorno laboral un lugar de

encuentro. Una de las principales habilidades del mentor es saber escuchar activamente y fomentar la comunicación; siempre debe buscar las ocasiones perfectas para entrenar.

El mentor busca conseguir que poco a poco, el subordinado emprenda su camino, hasta que en el momento adecuado, abandone la seguridad del mentorazgo. Para eso, ambos deben estar preparados, de manera que puedan variar su relación: de una relación vertical a una horizontal, de esta manera se establecerá una red de conexiones profesionales dentro de la propia empresa.

Otra modalidad del liderazgo que ha crecido en popularidad es el Coaching para ejecutivos, también llamado “la cultura del entrenamiento”.

Coaching, no es más que el arte de trabajar con los demás para que ellos obtengan resultados fuera de lo común y mejoren su desempeño. Esto implica que un buen coach debe saber escuchar, debe tener habilidad para preguntar, capacidad de análisis, debe saber estructurar un buen plan (y seguirlo) y debe tener la capacidad de conectar al individuo a un diálogo constante que redunde en su desarrollo.

Las habilidades del coach más difíciles de adquirir para un líder son:

- Aprender a enfatizar elecciones y opciones, en lugar de responderle las preguntas al individuo.
- Dar una retroalimentación honesta.

El Coaching se ha transformado en una necesidad estratégica para compañías comprometidas a producir resultados sin precedentes. La iniciativa de emprender un coaching la toma la dirección de la empresa, quien además decide sobre quién se va a llevar a cabo el tratamiento. El proceso, sin embargo, no se puede imponer.

No se puede obviar que hay autores que afirman que el coaching puede ser peligroso, como el psicólogo y coach Steven Berglas. Su planteamiento se basa, fundamentalmente, en el hecho de que el coach puede acercarse tanto al ejecutivo que corre el riesgo de darle consejos de negocios no muy razonables. Pese a esta posibilidad, el coaching sigue siendo un instrumento muy utilizado por grandes empresas.

El Líder y los equipos de trabajo.

Peter Senge, otro gran investigador, en muchas de sus reflexiones ha diseñado el concepto de “Ecología de liderazgo”, que no es más que personas diversas, que trabajan en

colaboración al servicio de algo que les importa, creándose las comunidades de liderazgo. Esta percepción saca a la luz la presencia, en una organización, de muchos líderes importantes que no forman parte de la alta dirección, llamados trabajadores de “red interna” pues ayudan a propagar las nuevas ideas.

Como usualmente oímos, la propiedad intelectual más importante en la era de la información son las personas, por ende se hace imprescindible aprovechar sus capacidades, lo que se puede lograr a través de esparcir el poder y la responsabilidad en un mundo de co-líderes que hagan el verdadero trabajo. De esta forma comprobamos que, en la actualidad, el trabajo más gratificante es el que se lleva a cabo en equipo para lograr un objetivo común; por eso el co-liderazgo se revierte en una necesidad para estos entornos. Los verdaderos co-líderes no necesitan estar en la cima de la organización para encontrar la satisfacción, pues saben hacer distinción entre fama y éxito, buscando desarrollar más la última, lo que implica el deseo de alcanzar los objetivos comunes.

A lo largo del artículo se ha demostrado la importancia que tiene el subordinado en las nuevas organizaciones, desde la persona individual hasta los equipos de trabajo. Estos últimos son cada vez más esenciales para el éxito de la empresa, el cual depende de todo el equipo directivo, ya que tiene un alcance más amplio del que puede lograr el líder por si solo.

De modo general, se ha analizado las principales tendencias sobre liderazgo surgidas como respuesta a los cambios en el entorno, partiendo inicialmente de las primeras teorías. De esto, se puede inferir que en la era del conocimiento el jefe no es el que más sabe; pero sí posee las claves de la sinergia organizacional. Debe quedar claro que estos estilos de liderazgo no son antagónicos, sino, por el contrario, su complemento enriquece la dirección.

CAPÍTULO VIII: LOS NUEVOS MODELOS DE POLICÍA

Introducción

La provisión de un servicio público de policía efectivo es esencial para la actividad de prevención del delito toda vez que en la cultura social predominante es el primer ámbito al que se acude para enfrentar o resolver el problema.

Si bien cualquier respuesta basada en la policía puede aparecer en principio como una respuesta de tipo “tradicional” es evidente que ningún sistema de actividad humana del mundo real puede permanecer indiferente a los cambios tecnológicos y culturales del contexto. Y en materia de modalidades de policía los cambios experimentados en los últimos años han sido significativamente importantes.

A lo largo de las últimas dos décadas, EEUU, España, Francia, Canadá e Inglaterra entre muchos otros países generaron importantes modificaciones en la provisión de servicios de policía, a través de estrategias de la más diversa índole, desde las relacionadas con cambios de modelo de seguridad – como la policía orientada a problemas, policía orientada a la comunidad, policía comunitaria hasta estrategias proactivas de prevención y tratamiento de incivilidades – hasta modificaciones más sencillas de carácter situacional o ambiental.

Si bien todas estas nuevas estrategias vinieron acompañadas de una serie de características propiamente locales, determinadas por la cultura y las tradiciones de cada lugar específico en los que se implementaban, las nuevas modalidades responden a un núcleo conceptual común íntimamente relacionado con valores como la eficiencia, la adaptabilidad, la descentralización y la proactividad. En general, los nuevos modelos implican también:

- Mayor acercamiento y apertura de la policía a la comunidad, no solo para recibir información sino también para determinar prioridades y características del servicio;
- Pasar de una policía reactiva y que responde al emergente del delito a una policía proactiva que se adelanta a los hechos y los previene con mayor eficacia;
- Incorporar metodologías de resolución de problemas que permitan sacar a los policías de prestaciones más pasivas y utilizar su talento y experiencia en el abordaje de los problemas que generan delito y desorden;

- Asociar a la policía a un trabajo en equipo con las restantes áreas del gobierno y la comunidad,
- Prevenir el delito a partir de las pequeñas incivilidades que afectan la calidad de vida y que históricamente fueron excluidas de la preocupación policial,
- Encarar los cambios organizacionales que faciliten estos procesos.

Las tendencias señaladas en torno a la ampliación del espectro de prevención en materia de seguridad, han configurado también lo que ha llegado a llamarse un “nuevo paradigma” – *a mayor shift* (Sozzo) – o en materia de policía, habiéndose comenzado a extender también a América Latina estas nuevas tendencias desde hace alrededor de una década.

Las diversas evaluaciones realizadas sobre las estrategias policiales en marcha permiten identificar algunas como exitosas y otras como recurrentemente ineffectivas. Entre las conclusiones de estudios recientes se puede señalar por ejemplo que una tradicional práctica policial, como es el patrullaje al azar en vehículo, no tiene efectos significativos en el delito.

Tampoco el incremento de arrestos por parte de la policía tiene efectos significativos en los niveles de delito, salvo que se encuentre concentrado en delincuentes reconocidos y de alto riesgo.

El mantenimiento de buenas relaciones con la comunidad aparece como obviamente importante para la eficacia del servicio policial, y a ello se han dedicado muchas estrategias recientes que buscan involucrar a la comunidad en la prevención de los delitos.

La evidencia existente muestra también experiencias exitosas, como:

- Control, vigilancia y seguimiento de delincuentes conocidos para lograr sentencias condenatorias largas;
- Control y vigilancia de víctimas repetidas de delitos para reducir la victimización;
- Patrullaje policial de zonas de alto nivel delictual (lugares y horarios donde el delito sucede en “hot spot”);
- Control de consumo de alcohol en conductores

También otras modalidades aparecen como promisorias, aunque no hay aún sobre ellas evaluaciones definitivas, como:

- la participación de la comunidad en la definición de las prioridades de las que hay que ocuparse en materia de seguridad, lo que asegura legitimidad a las decisiones y participación;
- esfuerzo puesto en reducir el miedo y la sospecha hacia la policía, y tratar a la gente (incluso delincuentes) con el respeto tiene a un efecto positivo sobre el grado de cooperación que la policía consigue de la comunidad una percepción mejor de la seguridad (menos sensación de inseguridad) y menor recidivismo en violencia doméstica;
- estrategias específicas para determinados casos de violencia (por ejemplo, la doméstica, o sobre niños) que parecen trabajar en algunos contextos, pero no otros; y,
- concentración de esfuerzo en hot spot al principio para luego mantener un nivel tolerable de delito.

Si bien en su momento la policía comunitaria fue un verdadero “boom” y contó con fuertes apoyos políticos, principalmente a partir de la aprobación de la ley anticrimen de Clinton en 1994, que importó el acceso a cuantiosos fondos federales para procesos de reconversión de policías, en la actualidad la euforia parece haberse contenido y los reales efectos de los cambios están siendo analizados críticamente (Skogan, 2004).

De todos modos, hay consenso en que ninguna de las estrategias analizadas tiene de por sí la capacidad de reducir el delito en forma aislada, sino que deben operar sistémicamente en el marco de abordajes más integrales.

Otra modalidad que se está observando como efectiva en recientes evaluaciones es la relacionada con el juzgamiento rápido de infracciones por parte de la misma policía. Cuando el ofensor es rápidamente apresado hay evidencia de que las intervenciones tempranas son efectivas. El análisis de sucesivos estudios sobre enjuiciamiento policial indica que las sanciones administradas por la policía están asociadas a una baja en las tasas de nuevas condenas.

El Cuadro 4 sintetiza las evaluaciones de diversas modalidades de intervención policial y de su eficacia.

Cuadro 4

Estrategias de prevención y reducción del delito		
Estrategia	Hipótesis subyacente	Evaluación sobre eficacia
Aumentar el número de policías	<i>Mientras más policías haya en las calles menos delitos habrá</i>	No está claro si es efectivo o no
Patrullaje preventivo al azar	<i>Mientras más patrullaje haya en las calles y se perciba, menos delitos habrá</i>	No es efectivo
Aumentar el poder de arresto de la policía	<i>Mientras más arrestos haga la policía en respuesta a denuncias o vigilancia menos delitos habrá</i>	Es efectivo para ciertos casos de violencia doméstica y efecto contraproducente respecto a jóvenes en conflicto con la ley
Contactos de la policía con la comunidad	<i>Mientras más contactos y más intensos entre policía y comunidad menos delitos habrá</i>	Es efectivo cuando lo que se persigue es aumentar la legitimidad de la policía con la gente
Contactos informales de la policía con niños y jóvenes	<i>A más contacto de la policía con jóvenes, más disuadidos estarán de delinquir</i>	No es en general efectivo si es aislado de otras estrategias
Respuesta rápida a llamadas de emergencia	<i>Mientras menos tarde la policía en llegar al lugar del delito menos delito habrá</i>	No parece efectiva pero hay indicios de que puede serlo para esclarecer robos domiciliarios
Seguimiento de delincuentes de alto perfil	<i>Mientras más alta sea la tasa de arresto de delincuentes de alto perfil menos delitos serios habrá</i>	Es efectiva respecto a delincuentes de alto perfil pero menos en caso de mercados de droga
Patrullaje direccional	<i>Mientras más focalizado esté el patrullaje en "hot spots" menos delito habrá allí</i>	Es efectiva en problemas acotados territorialmente
Seguimiento de víctimas recurrentes	<i>Proteger a la víctima reduce futuros delitos</i>	Puede ser efectiva en ciertos delitos
Trabajo interagencial	<i>La policía puede reducir el delito compartiendo información y trabajando con otras agencias</i>	Es efectiva
Policía orientada a problemas	<i>Identificando los factores subyacentes a un patrón delictual permite trabajarlos y resolverlos reduciendo el delito emergente</i>	No hay aún conclusiones

Fuente: Sherman y otros (2002) y Nuttal (1998)

Breve síntesis histórica de la evolución de los modelos de policía

Debido a la fuerte influencia que las experiencias de las policías norteamericanas han tenido en los diseños organizacionales de las policías de la región – sin desdeñar por ello otras influencias importantes, como la francesa – pensamos que una breve recorrida histórica por el modelo de EE UU puede permitir comprender mejor la crisis de los sistemas tradicionales y la emergencia de nuevas modalidades de seguridad y policía.

A partir de la consolidación de las ciudades de Estados Unidos, a fines del siglo XIX, las policías se organizaron como cuerpos dependientes de los alcaldes y los consejos de la

ciudad. Había un fuerte componente de dependencia política y el requisito fundamental para ser policía era la relación con los “punteros” o “jefes” de los comités partidarios locales. Ese policía conocía a fondo el barrio o área donde operaba y era un contacto permanente entre la comunidad y el gobierno local. Al mismo tiempo, la dependencia política generaba manipulación y la corrupción comenzó a extenderse.

Esa situación llevó a una serie de investigaciones y propuestas de reforma que derivaron en las recomendaciones de la *Wickersham Commission*, creada por el Presidente Hoover en 1929, y que significó el nacimiento de un nuevo modelo de seguridad y policía. En los años 30, con las reformas implementadas a partir de las recomendaciones de dicha comisión, la policía se separa de los cuerpos políticos del Estado, se profesionaliza, y tomando como modelo organizacional el del ejército, se erige en una fuerza armada de control del orden, que actúa en el medio local con “asepsia” y “objetividad”.

Se parte de la base de que la comunidad puede corromper al policía y por lo tanto éste debe mantenerse al margen de la misma, con una actitud de “distanciamiento” profesional. El delito y la seguridad pública se conciben como materia objeto de monopolio exclusivo del Estado y – dentro de este – de la policía y el aparato judicial.

El modelo tradicional o modelo profesional de policía, desarrollado a partir de ese momento y generalizado a la mayoría de las policías de mundo, está basado en algunos presupuestos operativos fundamentales, que son:

1. *Patrullaje preventivo*: El policía es un “vigilante” o “guardián” de la comunidad, cuya tarea es controlar y velar por la tranquilidad en forma preventiva, a través de su presencia en la vía pública que genera, por sí sola, un impacto disuasivo de delitos e inconductas. A eso se agrega luego el patrullaje al azar en automóvil. El impacto de la aparición del automóvil produjo efectos duraderos en las concepciones de la seguridad pública. Más autos fue sinónimo de mayor presencia policial disuasiva, fenómeno que se retroalimentó con el desarrollo de los suburbios de las ciudades.

2. *Respuesta rápida*: La gran preocupación – hasta en términos obsesivos – de la policía, en el modelo tradicional, era llegar lo más rápidamente posible al lugar desde el cual se hacían llamadas de emergencia y llamadas al servicio. Autos rápidos, equipos de comunicación sofisticados, despachos centrales con mapeos digitalizados y seguimiento continuo, eran la vidriera de un sistema de seguridad rápido y efectivo.

3. Investigación científica del delito: Una vez producido el delito, la policía – actuando en dependencia de la justicia – ponía un importante aparato operativo al servicio de la investigación del mismo: laboratorios de todo tipo, bancos de datos, fotografías, infografías, etc. Sumado a ello, la imagen de fama y prestigio de los “detectives” como fuerza especial, retroalimentó esta pauta cultural.

4. Castigo y re-socialización: Este modelo se completa con la idea de que, quienes cometen delitos o faltas, deben ser sancionados o castigados, siendo el castigo y la internación en establecimientos penitenciarios parte de una estrategia de reeducación o resocialización que permite al delincuente volver a reintegrarse en la sociedad en condiciones que no representen un peligro para el orden establecido.

5. Organización vertical: La organización, al tomar como base la configuración de las fuerzas armadas, se caracteriza por ser fuertemente estructurada, vertical, con grandes cadenas de mandos, con autoridad rígida y dependencia funcional de la tropa.

Este modelo de policía impregnó la actuación de las fuerzas de seguridad de los países de Latinoamérica, más allá de influencia de algunos modelos europeos y definió las principales modalidades de prestación del servicio, que se mantienen hasta hoy. Muchas policías en Argentina presentan aún esquemas de doble escalafón – oficiales, suboficiales y agentes – y una marcada verticalidad en la conducción operativa.

A mediados de los años setenta, la relación de la policía con las comunidades locales en Estados Unidos era realmente deficiente. Los movimientos estudiantiles, la oposición a la guerra de Vietnam, los movimientos por los derechos civiles de las minorías sumados a los asesinatos de John Kennedy, en 1963, Robert Kennedy y Martin Luther King, en 1968, en los cuales la sombra del *establishment* aparecía involucrada, contribuyeron a esta situación, a la que se sumaba un escalofriante incremento de los delitos violentos, en particular asaltos y homicidios. La cultura organizacional de una policía separada de la comunidad tornaba inviables los esfuerzos de acercamiento.

En ese contexto, tanto desde el ámbito académico como desde las propias policías, se comienzan a revisar críticamente los presupuestos de actuación del modelo tradicional y a proponer alternativas a su funcionamiento.

Uno de los primeros experimentos, ya un clásico en la materia, y al cual se agregarían más tarde otros similares fue el “Experimento de Patrullaje al Azar de Kansas City” del año

1973. La ciudad de Kansas fue dividida en tres áreas. En una de ellas se mantuvo el patrullaje preventivo en vehículo existente; en otra parte se suprimió totalmente y, en la parte restante, el control en vehículos se triplicó. Los resultados, al cabo de dieciocho meses de mediciones, indicaron que *no había diferencias significativas de delito y temor al delito* en las tres partes de la ciudad.

Similares experimentos se hicieron con la respuesta rápida a la llamada a la policía, concluyéndose en la precariedad de sus beneficios cuando la llamada se demora más de cinco minutos a partir de la comisión del hecho – algo que sucede en el 90% de los casos – y también sobre la investigación científica de delitos, algo que, a pesar de los altos costos que tiene, no da como resultado un nivel importante de esclarecimiento de delitos.

También de esa época datan los primeros experimentos de patrullaje policial a pie, realizados en las ciudades norteamericanas de Flint, Michigan, Newark y New Jersey, que permitieron la demostración de que, patrullando a pie, la comunidad se sentía mejor y más segura, aún cuando no hubiera un cambio significativo en el número de delitos. Estos experimentos demostraban que la policía podía ensayar alternativas a los mecanismos tradicionales.

Según datos coincidentes de policías de diversos países, de las llamadas de servicio que se reciben, sólo un 30% está directamente relacionado a delitos y el 70% restante corresponde a llamadas por cuestiones sociales, de violencia o desorden familiar o vecinal. Estos datos indican claramente que el esfuerzo policial, en lugar de estar concentrado en la respuesta rápida a lo postdelictual, debería orientarse preferentemente hacia aspectos preventivos.

También la investigación criminal reactiva fue sometida a un fuerte cuestionamiento, al no existir una correlación eficaz entre los importantes montos de dinero invertidos en el tema y el número de casos resueltos, que era – y es aún – muy reducido.

En un famoso trabajo, publicado en 1989 en el *Atlantic Monthly Journal*, George Kelling y James Wilson plantean algo que parece una herejía para las tendencias policiales del momento: que más allá de crímenes y delitos importantes, la policía debe ocuparse necesariamente de cuestiones que, aunque aparentemente de menor importancia, son relevantes para la calidad de vida, como por ejemplo las relacionadas con ruidos molestos, graffiti, vagancia y mendicidad en la vía pública, limpiavidrios, suciedad, desorden y

muchos otros temas “menores” que se consideraban hasta entonces ajenos a la temática de la seguridad y la policía.

Las policías comienzan entonces a impulsar nuevas modalidades en la prestación del servicio y a articular con la comunidad mecanismos de relación de distinto tipo – participación y apoyo vecinal, policía orientada a la comunidad, patrullaje a pie, unidades ciclísticas, foros vecinales, vigilancia vecinal – y comienza también una activa participación de la policía en tareas de carácter social como por ejemplo campamentos con chicos en riesgo, competencias deportivas, almuerzos y reuniones con sectores de la comunidad, aún los más problemáticos y riesgosos, charlas y presentaciones de policías en escuelas para tratar temas de seguridad junto a los alumnos, etc. Se trata de “bajar” al policía del auto y ponerlo a caminar por su zona o área de trabajo, en contacto fluido y permanente con la comunidad.

Finalmente, también el postulado del castigo y la resocialización penitenciaria ha sido controvertido por la experiencia empírica. Esta parece indicar que la lógica de los procesos de retribución punitoria exhibe fuertes matices críticos debido por lo menos a tres factores:

1. su fuerte contenido discriminatorio, ya que sólo afecta determinados tipos de delitos y de delincuentes;
2. la circunstancia de llegar tardíamente y a un ínfimo porcentaje del universo de infractores, de alrededor del 1% y
3. la constatación empírica de que retroalimentan la delincuencia, lo que se advierte por las altas tasas de recidivismo.

En la Argentina, en general, la relación entre delitos denunciados y sentencias condenatorias es bajísima. De cada mil causas que se *denuncian* menos de diez llegan a sentencia condenatoria, es decir alrededor del 1% de las mismas. La Dirección Nacional de Política Criminal mantiene esta estadística actualizada y no ha variado mayormente a lo largo de la última década. Este tema debe ser cuidadosamente considerado por los policías de la provincia, ya que es frecuente que en las reuniones con vecinos se plantee la necesidad de que la justicia mejore su performance. Aunque compartimos absolutamente esa percepción, entendemos que esos cambios llevarán mucho tiempo y la policía debe, mientras tanto, operar todas las respuestas encaminadas a bajar los delitos más allá de la respuesta judicial.

Si bien en este trabajo nos concentraremos en los lineamientos para un nuevo modelo de policía, debemos señalar que también en materia postdelictual las nuevas tendencias de justicia restaurativa y justicia comunitaria cambian el paradigma tradicional de la idea del castigo y la punición, hacia la idea de la restauración del daño y la toma de conciencia, por parte del infractor, de las consecuencias de su conducta. Este es un asunto particularmente relevante respecto a jóvenes que delinquen por primera vez, y plantea nuevas alternativas de programas de reinserción que se están explorando para la provincia en el marco de una redefinición de su sistema judicial.

Qué ES la policía comunitaria

La policía comunitaria es una modalidad de prestación de servicio de seguridad pública que, como estrategia de seguridad y prevención del delito, pone un fuerte acento en la alianza entre la policía, la comunidad y el resto de las agencias del gobierno, trabajando *juntos y asociados* en la reducción del delito, el desorden y el temor provocado por el delito.

Desde el punto de vista operativo trabaja en la *identificación de problemas subyacentes y sus causas*, buscando priorizar el *logro de soluciones permanentes* en lugar de respuestas sintomáticas.

La metodología de trabajo parte de la base de incorporar una *visión sistémica del problema de la seguridad*, involucrando participativamente a todos los actores del proceso social, tanto en la identificación de los problemas como en la articulación de las estrategias encaminadas a su solución.

Desde lo organizacional, incorpora los conceptos operativos de mejora continua, y organización inteligente, arbitrando los medios para convertirse en una organización flexible, adaptable a los cambios del entorno, con capacidad de aprender y reaccionar rápidamente ante la emergencia de nuevas modalidades delictuales y estimulando permanentemente la generación de respuestas creativas y novedosas, con un incremento de la autonomía decisional de los policías.

Más allá de estas afirmaciones, convengamos que en las últimas dos décadas el concepto policía comunitaria ha servido como cobertura de infinidad de nuevas estrategias policiales

– y también de múltiples manipulaciones políticas – por lo que se ha convertido en un concepto particularmente difuso, cuando no equívoco.

Beneficios para la policía: La modalidad de policía comunitaria implica para la organización policial la incorporación de voluntades, compromisos, ojos, oídos, manos y recursos para el cumplimiento de la tarea de brindar seguridad, reducir el delito y el temor al delito. Esto contribuye a generar una permanente corriente de ingresos de información y estímulo, al producir un “policía del barrio” que conoce a la gente e interactúa con ella en forma permanente, asociados en la prevención y en el combate al delito.

Beneficios para la comunidad: Básicamente la comunidad desarrolla una relación personal con “su policía”, interactúa con ellos, creándose un proceso de mutua confianza e intercambio. Esto a su vez permite conocer mejor los actores comunitarios, sus necesidades y prioridades, advertir la emergencia de nuevas problemáticas que requieren la atención del gobierno y estar en contacto permanente con las personas encargadas de la seguridad de cada área local.

Beneficios para el gobierno: La mejora continua en la relación de la comunidad con la policía permite una mejor circulación de la información y una más efectiva lucha contra el delito, que se traduce en una reducción de las tasas de criminalidad. Esto también retroalimenta favorablemente la relación comunidad – policía, y la satisfacción de la gente con sus gobernantes. Por otro lado, la identificación de actores sociales y económicos que contribuyen al desarrollo de la política de seguridad puede aportar recursos a la misma, que permitan una más eficaz gestión de los recursos públicos, normalmente limitados o escasos.

Beneficios para los policías: Además de los beneficios que implica para la institución policial, la policía comunitaria beneficia a cada policía al mejorar sustancialmente la consideración social de la profesión; el prestigio y autoestima consecuentes y la satisfacción personal por encontrar el encauzamiento de la vocación hacia el servicio y la ayuda a nuestros semejantes. Durante mucho tiempo, las relaciones de la policía con la comunidad no han sido las mejores, en términos de comprensión, apoyo mutuo y colaboración. La policía comunitaria ayuda a solucionar este problema.

Componentes de las nuevas modalidades de policía

Mucho se ha escrito sobre policía comunitaria y más de una vez se ha llamado a la reflexión sobre la circunstancia de que no cualquier experiencia de acercamiento con la comunidad es, técnicamente, policía comunitaria.

No obstante ello, cabe sostener que existirá policía comunitaria toda vez que se verifiquen fácticamente, en forma conjunta, los tres componentes centrales de la estrategia que son los siguientes:

Asociación con la comunidad. Como ya dijimos, el modelo parte de la convicción de que policía y comunidad deben trabajar juntas en el abordaje del delito y la disfunción y que la policía no puede, por sí, resolver los problemas que generan el delito.

La asociación con la comunidad implica el desarrollo, por parte de la policía, de un proceso previo de mapeo y detección de actores relevantes, líderes sociales, grupos de interés de tipo general o especial y otros elementos de importancia para el relevamiento de la realidad donde actúa y para la construcción conjunta de relaciones creativas.

Más allá que a los dirigentes políticos les gusta su práctica de tiempo en tiempo, la mera convocatoria a vecinos a foros o asambleas, como se la venido practicando en Argentina en los últimos años, no es propiamente un componente de la policía comunitaria, que es una estrategia policial integral, sino tan sólo un aspecto o modalidad del acercamiento de la policía a la comunidad, dentro del modelo tradicional.

La asociación con la comunidad implica para los policías la incorporación de nuevas modalidades de trabajo, tales como visitas domiciliarias, mapeos y relevamientos de áreas, intercambio y asociación creativa entre policías, agencias del gobierno y la comunidad para *trabajar los problemas*; confección y mantenimiento de registros de incivilidad y otras tareas igualmente importantes. Volveremos sobre estos temas en los próximos Capítulos.

Resolución de problemas. Los nuevos modelos de prestación de servicio de seguridad pública están igualmente basados en la idea de que la policía es un elemento articulador de las potencialidades de la comunidad y del gobierno provincial y municipal en la resolución de problemas que generan delito y temor al delito.

La idea central es que *condiciones subyacentes* generan el emergente delictual y por lo tanto, *policía, gobierno y comunidad* deben trabajar juntas en la tarea de identificar las

causas del delito y el temor al delito, desarrollando soluciones de largo plazo y “a medida” a través del ejercicio de la imaginación, la inventiva, la creatividad y la capacitación permanente.

La filosofía de resolución de problemas, desarrollada entre otros por Herman Goldstein (1990) creador de la “Policía orientada a problemas” ha dado lugar a la aparición de varias técnicas utilizadas activamente tanto por las policías que adhieren explícitamente a los modelos comunitarios como las que, aún girando bajo los modelos tradicionales, incorporan modalidades de problemología. En el Capítulo VIII del presente libro presentamos el desarrollo de la metodología RIOJA de Resolución de Problemas..

En la base de este tema encontramos también la teoría de las “ventanas rotas” del ya mencionado George Kelling. Considerada una de las bases de la policía comunitaria, la misma postula la existencia de una vinculación indisoluble entre el desorden y el delito y, por otro lado, la necesidad de “hacerse cargo” de los pequeños problemas para evitar que degeneren en problemas mayores. A la teoría de las “ventanas rotas” se la relacionó con la llamada “tolerancia cero”, pero contrariamente a lo que piensan muchos en Argentina, la idea de la “tolerancia cero” no postula que toda falta o infracción debe ser necesariamente sancionada, sino que postula que, en toda falta o infracción, subyace un núcleo causal determinado, al cual se debe necesariamente atender a fin de evitar el progreso de problemas mayores.

Por ejemplo, la ocupación de la vía pública por vendedores ambulantes o de niños en la calle que limpian vidrios, aparece al comienzo como un subproducto de la pobreza que tiende a ser justificado y tolerado por muchos decisores. Sin embargo, la proliferación del fenómeno implica, en el mediano plazo, la pérdida de un espacio común – precisamente la vía pública – para el ejercicio de actividades de tipo lucrativo informal, con el consiguiente costo para la calidad de vida, la limpieza y el aseo y para los comerciantes establecidos. La falta de percepción y respuesta al problema desde un comienzo, entraña no solo el abandono y descuido hacia esa niñez sino también la creación de una “cultura” de la informalidad, de peligrosas consecuencias posteriores.

La teoría de las “ventanas rotas” supone asimismo la absorción, por parte de la comunidad, de tareas específicas y concretas relacionadas con la seguridad pública que van desde el voluntariado en actividades sociales con sectores en riesgo, hasta la participación en redes

vecinales de prevención delictual – vg. alarmas comunitarias – apoyo vecinal a policías y muchas otras actividades relacionadas.

La Resolución de Problemas comienza en las jurisdicciones que buscan implementarla con la incorporación de modalidades participativas de priorización de problemas de seguridad e identificación de recursos del gobierno y la comunidad para su atención y resolución. En las reuniones de policías, agencias del gobierno y vecinos, se decide participativamente la identificación de los problemas y la forma de encauzar su atención.

También adquieren en este tema una importancia crítica los municipios, tradicionalmente ajenos en Argentina a la cuestión de la seguridad ciudadana, pero receptores sensibles y atentos de los reclamos de la comunidad en torno al tema. Es que muchos problemas que la policía descubre o releva están relacionados con servicios urbanos básicos – iluminación, limpieza, lotes vacíos, deterioro ambiental – cuya insatisfacción genera entornos propicios para la emergencia del desorden y el delito.

Cambio organizacional. El paso de una policía del modelo tradicional a los nuevos modelos, implica comenzar a vislumbrar un cambio organizacional, abarcando una reingeniería integral de estructuras y procesos, en busca de generar organizaciones policiales más flexibles, con capacidad de adaptación al cambio y con estructuras horizontales y en red.

Pero para impulsar todos estos cambios es necesario que sean los propios policías los que comprendan su necesidad, así como la de ensayar nuevas prestaciones.

Otros aspectos relevantes de esta nueva modalidad que deseamos enfatizar por la importancia que les otorga la doctrina americana y europea, tienen que ver con resaltar el hecho de que la policía comunitaria es, al mismo tiempo, *una filosofía y una estrategia organizacional* que promueve una nueva asociación entre la comunidad y su policía. Está basada en la premisa de que ambos, policía y comunidad, deben trabajar en conjunto para identificar, priorizar y resolver los problemas actuales como por ejemplo delitos, drogas, temor al delito, desorden social y decadencia barrial, con el objetivo de mejorar la calidad de vida en la zona

La policía comunitaria requiere un compromiso extendido a la totalidad del departamento de policía – personal armado y no armado – de asunción de esta nueva filosofía. Asimismo convoca a expresar esta nueva filosofía en sus funciones, equilibrando la necesidad de

mantener una respuesta policial inmediata y efectiva al delito individual con el objetivo de explorar nuevas iniciativas proactivas encaminadas a resolver problemas antes de que estos ocurran.

Resumiendo, a mediano plazo la policía comunitaria reposa en la idea de establecer a los oficiales de policía como agentes descentralizados en zonas asignadas en forma permanente, donde ellos disfrutan de la libertad y la autonomía para operar como solucionadores locales de problemas, trabajando directamente con la comunidad y haciendo de sus comunidades lugares más seguros donde vivir y trabajar.

4. *Trabajo a partir de indicadores sociales.* El diseño de estrategias para abordar la violencia y el delito necesita de un análisis permanente de sus modalidades y variaciones. Este análisis lo realiza la policía a partir de información estadística y en conjunto con la propia comunidad. Una policía que no basa sus estrategias en información, tiende a actuar por “sentido común” y por lo tanto, frecuentemente alejada de su función de resolver problemas.

Principales diferencias de la policía comunitaria con el modelo tradicional

Toda comparación en abstracto de modelos puros puede implicar siempre algún nivel de arbitrariedad. Sin embargo, permite también reforzar los conceptos en desarrollo. Por ello, entendemos que puede ser útil una confrontación entre las principales características de los modelos de seguridad pública vigentes con los nuevos a fin de enfatizar el contenido de cambio paradigmático de las nuevas tendencias.

Reactiva / Proactiva: En primer lugar, mencionemos la característica *reactiva* de la policía de los modelos tradicionales. Se trata de una policía a la espera de la llamada de denuncia de delito o desorden y mientras tanto ocupada en las tareas de “prevención”, que están limitadas al patrullaje preventivo al azar, en auto, caballo o bicicleta, la parada fija, el rondín y – a través de los cuerpos especiales – el control de disturbios, desórdenes y de apoyo a la investigación de delitos. Modelos de cuadrícula, como los implementados en los últimos años en varias provincias argentinas se inscriben en esta metodología y no han presentado resultados categóricamente efectivos.

El enfoque sistémico de la disfunción, sobre todo en modelos de tipo comunitario, plantea perspectivas más amplias y más profundas en el abordaje de esta problemática, que llevan a

una definición de las mismas como *proactivas*. Más amplias porque incorpora al análisis elementos que van más allá de la policía y la justicia, considerando involucrados en la seguridad las problemáticas de la pobreza, la marginación, la crisis de valores, la privatización de la vía pública, y tantos otros temas relacionados a la violencia, el desorden, la disfunción y las patologías sociales – entendiendo por “patologías” situaciones que operan de una forma distinta a la que pensamos deberían operar. Más profundas porque intentan “bajar” desde el nivel de los emergentes fácticos, tales como el delito, la patota, los chicos drogándose o inhalando pegamento o el último asesinato, hacia las estructuras subyacentes que los están provocando y sobre las cuales se debe operar si se desean cambios permanentes.

Las nuevas modalidades son proactivas en el sentido de que el policía, como profesional de la seguridad, es un estudioso de las circunstancias sociales que generan la emergencia del desorden, el delito y el temor al delito. El policía conoce, mapea, estudia y diagnostica una situación social (en un barrio, una comunidad, un grupo étnico o un grupo mafioso) y, una vez que comprende los procesos que están teniendo lugar, construye – con las agencias del gobierno, el municipio y los sectores interesados de la comunidad – soluciones permanentes a los problemas. Esto, obviamente, entraña un nuevo policía, con otras capacidades y habilidades y mucho más parecido a un médico, operando y previniendo en las patologías del cuerpo social que a un sargento del ejército.

La proactividad de los nuevos modelos plantea que la policía está en condiciones de comprender y operar dentro de los entornos que producen predisposición al delito, actuando preventivamente. En el modelo tradicional, los policías iban a ciertos barrios y comunidades sólo para realizar un arresto o investigar un delito. En los nuevos modelos la presencia policial es parte del paisaje comunitario y la interacción con los vecinos es intensa.

La positiva respuesta de la comunidad a estas prácticas constituye un elemento que retroalimenta significativamente el esfuerzo de los policías para llevar adelante la policía comunitaria. Desde el comienzo de las visitas domiciliarias es dable advertir que se establece una corriente de comunicación afectiva policía – comunidad que permite la construcción de relaciones de colaboración estables y duraderas, y revertir el tradicional y

esterilizante divorcio de la policía con la comunidad, habitual en nuestro país en las últimas décadas.

Centralizada / Tendencia a la descentralización: Al mismo tiempo, el modelo tradicional es fuertemente *centralizado* y con una organización vertical que reproduce la de las fuerzas armadas. La razón de este modelo, ya lo hemos señalado, era la idea de que la sociedad corrompe al policía y por lo tanto éste debe estar aislado de la misma y sólo interviniendo cuando se genera una inconducta. Es decir, un “guardián” del orden.

En los nuevos modelos de sistemas de seguridad pública la descentralización aparece de la mano de una mayor autonomía decisional de cada policía para hacer las cosas que decíamos en el párrafo anterior. Está dicho que, en el modelo tradicional, “los jefes deciden” y en los nuevos modelos “los policías deciden”. Pero esto no debe entenderse como el final de la jerarquía o la línea de mando, sino como un incremento de la capacidad operacional de los policías siempre bajo el control de los superiores. Dentro de cada Comisaría, el Comisario es el jefe y conductor operativo de las estrategias de seguridad, pero los policías adquieren mayor capacidad para tomar decisiones en temas propiamente locales y con la participación de la comunidad. Por la misma razón, en policía comunitaria, los gobiernos municipales comienzan a jugar un rol mucho más activo en las políticas de seguridad pública.

Perfil militarista / Perfil civil: profesional de la disfunción: La característica *militar* de la organización, que se explica porque la misma es un producto histórico que nace en un momento determinado y con especiales características, llevó también a estructuras centralizadas, rígidas y con largas cadenas de mando. Eso era entendible porque la tropa tenía una escasa preparación y tareas limitadas. El cumplimiento de órdenes era la regla de actuación y no había mayor espacio para la autonomía decisional.

En los nuevos modelos se acentúa el rasgo *profesional* del policía, que comienza a capacitarse en institutos terciarios o universitarios y va adquiriendo conocimientos, habilidades y destrezas que lo capacitan para luchar contra la disfunción de manera integral.

Respuesta única / Respuesta múltiple: Podríamos sintetizar este par dicotómico expresando “del patrullaje y el arresto a la atención de necesidades y resolución de problemas”. Es que el tipo de *respuesta* de los sistemas de policía y seguridad tradicionales es bastante unificado: patrullajes en vehículos al azar o en zonas acotadas; operativos y controles; arrestos y auxilio al poder judicial.

En los modelos nuevos, en cambio, el policía es un agente acelerador de procesos dentro de la comunidad, que articula con ella y con el gobierno la solución de problemas, desarrollando tareas de liderazgo, promoción y comunicación. También los medios de comunicación adquieren en esta estrategia un papel relevante, como protagonistas de la lucha contra la inseguridad. Sugerimos relacionar fuertemente este aspecto de la policía con la cuestión de la “variedad” de un sistema para mantenerse estructuralmente acoplado a su entorno y que desarrollamos en el Capítulo II.

Actuación reglada / Actuación más discrecional con código ético: El modelo de policía tradicional está construido sobre una básica desconfianza en el “policía común”. Se supone –recordar la historia del modelo – que la sociedad lo puede corromper, y por ello es controlado y supervisado por una larga cadena de jefes. Esta situación se complementa con una fuerte reglamentación de las tareas policiales a través de Manuales de Funciones que contienen prácticamente todo lo que el policía debe hacer en cada situación, dejando escaso o nulo lugar para la autonomía decisional.

En los nuevos modelos, en cambio, los policías tienden a disponer de una mayor libertad y discrecionalidad para adoptar decisiones en asocio con la comunidad y el gobierno, pero siempre bajo la supervisión y el control de los jefes.

Organización vertical rígida / Organización con tendencia menos rígida: La moderna tendencia de las organizaciones policiales es hacia un menor número de grados entre la máxima jerarquía policial y las categorías inferiores, lo que se complementa con una tendencia hacia el escalafón único con un alto grado de profesionalización de *todos* los policías.

Exclusiva / Inclusiva: Ellos y nosotros, o todos, aún los que nos caen muy mal, aún los que no nos gustan. Lógicamente las nuevas tareas y el nuevo perfil cambian la “orientación” del trabajo del policía. En el modelo tradicional está focalizada, precisamente, en tareas, en *cosas que hay que hacer* (tantos arrestos, tantos controles de documentos, tantos trámites, tantos operativos).

Proveedora de respuestas / Articuladora de respuestas: El paso de un modelo de respuesta única – patrullaje y arresto – a respuesta múltiple, implica también el cambio de la policía de ser una mera proveedora de respuestas a articular las mismas en asocio con el gobierno y

la comunidad. Por eso el cambio del sentido de las reuniones con vecinos, de la mera queja y catarsis a la asociación colaborativa.

Guiada por tareas / Guiada por obtención de resultados: Señalamos también lo relacionado con el cambio de modelo. En el modelo tradicional la policía tiene que “hacer cosas”: vigilar, patrullar, hacer operativos y arrestar a resolver problemas, bajar el número de delitos, atenuar la conflictividad.

En las nuevas tendencias y modalidades, en cambio, lo que el policía busca son “resultados”, es decir productos concretos que cambien favorablemente una situación, pero no en términos de “provisión” de respuestas – lo que nos llevaría a un modelo paternalista – sino en términos de “articulación” de respuestas con la comunidad: se trata de buscar respuestas a preguntas tales como: ¿Qué nos está pasando? ¿Por qué? ¿Qué podemos hacer para encauzarlo o solucionarlo? ¿Cómo lo hacemos? ¿Qué organismo del Estado u organización de la sociedad nos puede ayudar?

Aislada de la comunidad / Integrada a la comunidad: La situación de aislamiento o divorcio de la policía con la comunidad tiene en nuestro país una abundante base empírica sustentada en encuestas y relevamientos de opinión.

También es una señal de esta situación el bajo porcentaje de denuncias de delitos a pesar del alto nivel de victimización imperante. La idea de que la policía tradicional está *aislada* de la sociedad civil suele molestar a algunas personas, porque la ven como una idea sesgada y prejuiciosa. Sin embargo, responde al paradigma de la seguridad tradicional. La separación de la policía de la comunidad se manifiesta menos en los niveles de jefatura – comisarios y oficiales jefes en general – que en el resto de la fuerza pero es un dato de la realidad que no podemos soslayar.

Trabajando “por” la comunidad / Trabajando “con” la comunidad: Esto plantea también un cambio importante de enfoque, que culturalmente es muy difícil de entender: en la policía tradicional se trabaja “por” la comunidad, mientras que en el nuevo modelo se trabaja “con” la comunidad, pero decirlo es fácil y hacerlo es difícil porque supone aceptar que la comunidad tiene tanto – o más – conocimiento y percepción de los problemas que la propia policía, idea que resulta difícil de aceptar. Pero debe recordarse que el aislamiento nace precisamente de la idea que el policía debe intervenir “asépticamente” en el delito y la disfunción.

Un elemento importante a destacar de las ventajas de la policía y la comunidad fuertemente unidas y enlazadas es la corriente de información que se genera. Según datos del Instituto de Policía Comunitaria del Alto Medio Oeste, de EE UU, el 90% de los delitos se esclarecen con información y el 10 % con investigación científica.

Los jefes deciden / Todos los policías adquieren mayor nivel de capacidad: Se ha aclarado ya que la policía comunitaria no implica el fin de la jerarquía o el escalafón policial. No obstante ello, existe un mayor nivel de autonomía decisional. Esto significa que todos los policías, siempre el control, seguimiento y autoridad de los oficiales superiores, adquieren destrezas y capacidades para manejar las problemáticas de seguridad estrictamente locales en los ámbitos de actuación con mayor capacidad para decidir y resolver sobre los temas.

Este tipo de contacto genera actividades y respuestas conjuntas, que fortalecen la relación colaborativa y el intercambio de información. Existen muchas otras diferencias entre ambos modelos que se irán viendo a lo largo del libro. El siguiente Cuadro sintetiza las hasta aquí mencionadas.

Cuadro 6

Policías tradicionales y nuevos modelos	
Policía tradicional	Nuevos modelos
Reactiva	Proactiva
Centralizada	Tendencia a la descentralización
Perfil militarista	Perfil civil: profesional de la disfunción
Respuesta única	Respuesta múltiple
Trabajando “por” la comunidad	Trabajando “con” la comunidad
Aislada del poder civil	Integrada al poder civil
Proveedora de respuestas	Articuladora de respuestas
Orientada a la acción postdelictual	Orientada a la prevención
Los jefes deciden	Todos los policías tienen mayor capacidad decisional
Actuación reglada	Actuación más discrecional con código ético
Guiada por tareas	Guiada por resultados
Organización vertical rígida	Organización más flexible y con menos grados
Exclusiva	Inclusiva
Fuente: Montbrun, 2002	

Nuevas habilidades, destrezas y prestaciones

La policía comunitaria no busca reemplazar sino enriquecer y fortalecer las actuales acciones de la policía, operando en aquellos espacios que pueden presentar debilidad, tales como la relación policía – comunidad, algo especialmente crítico en Argentina. De allí que los policías deben poseer, en principio, los mismos conocimientos, destrezas y habilidades del policía tradicional, sumando a ello las nuevas competencias propias de la modalidad comunitaria. En este sentido, los policías reciben una capacitación y entrenamiento especial. Dado que nuevas tareas se incorporan a la policía comunitaria que antes sólo tangencialmente eran provistas por ella, tales como: ayudar a víctimas, mediar y facilitar resolución de conflictos, violencia infantil o familiar, relevar trabajo infantil y denunciarlo, arbitrar en ciertas disputas locales, entre otros.

Se debe tener muy presente que la policía comunitaria pone muy fuerte acento en la profesionalización de los policías, a través de la capacitación permanente y la jerarquización de los cuadros, a fin de que puedan acceder al desempeño de nuevas tareas y funciones, de creciente complejidad. Más allá de sus desarrollos puntuales a lo largo del Libro, podemos mencionar, entre otras, las áreas fundamentales de nueva prestación son:

1. Construcción de relaciones duraderas y fecundas con la comunidad.
2. Manejo de grupos y formación de equipos de alta performance.
3. Identificación y resolución de problemas.
4. Negociación, mediación y remisión de conflictos.
5. Comunicación efectiva.
6. Capacitación permanente en nuevas problemáticas.

Además de las tareas tradicionales relacionadas con el cumplimiento de la ley, entre las nuevas tareas que desarrolla la policía comunitaria, podemos mencionar:

- Patrullajes direccionados y específicos, preferibles a los tradicionales al azar, o tipo cuadrícula.
- Involucramiento con la comunidad.
- Organización de la comunidad.
- Relevamiento e información actualizada sobre la zona en que trabajan.
- Establecimiento y mantenimiento de un eficaz sistema de comunicación con las organizaciones e individuos de su zona.

- Trabajo y supervisión del voluntariado.
- Proyectos proactivos para la comunidad.
- Relación efectiva con grupos de especial atención (jóvenes, ancianos, niños, etc.).
- Prevención del desorden público.
- Construcción de redes con las ONG.
- Reunión, clasificación de información y remisión a otros organismos o agencias, sí corresponde.
- Trabajo asociativo y en red con otras instituciones del Estado provincial y municipal.

Algunos mitos sobre los nuevos modelos de policía

La crisis profunda de los sistemas de seguridad en América Latina, sumada al importante aumento de la delincuencia en muchas jurisdicciones, ha generado una búsqueda de nuevas estrategias y modalidades que, muchas veces por ignorancia y otras por afán especulativo, tienden a confundirse con la policía comunitaria. Por ello es importante destacar que la policía comunitaria como nueva modalidad de abordaje de la seguridad pública implica necesariamente *todos los aspectos* que hemos visto en el presente capítulo. Por ello, policía comunitaria:

La policía comunitaria es un modelo integral de prestación de servicio de seguridad pública, que abarca la totalidad de la institución. Aunque su implementación es gradual, es también integral. No es una moda pasajera o un programa más sino que es una verdadera filosofía y al mismo tiempo un criterio de management organizacional.

También es importante destacar que la policía siempre ha mantenido alguna estrategia comunicacional a través de sus departamentos de Relaciones Policiales o a propia actividad de comisarios y jefes en contacto con vecinos, comerciantes o representantes de la comunidad. Pero la policía comunitaria va mucho más allá de eso, al ser una estrategia integral de abordaje del problema de la seguridad, que involucra a la comunidad y al gobierno en las respuestas.

Otro tema en el cual se ha exagerado en Argentina – con malas experiencias en general – es la cuestión de las reuniones con los vecinos. Estas configuran una herramienta útil y práctica para conectar a la policía con la comunidad y para generar un canal adecuado de transmisión de demandas y conocimiento mutuo. Sin embargo, si las reuniones con vecinos

no son acompañadas por cambios concretos en la forma de trabajar de la policía y si no hay respuestas puntuales a las demandas que se canalizan a través de ellas, las reuniones con vecinos se convierten en un boomerang que se vuelve en contra de la propia policía.

Tampoco el patrullaje en bicicleta, como otras modalidades de patrullaje que superan el tradicional que se hace en automóvil, es una modalidad de policía de creciente utilización en el mundo y particularmente útil en determinadas áreas y espacios de la ciudad, pero su utilización no implica necesariamente que se haya establecido un modelo de policía comunitaria, ya que este último concepto es mucho más abarcativo.

Otro cuestión que resulta imperioso destacar es que la policía comunitaria es policía hecha y derecha. Se apoya en la asistencia social, como en otras áreas del Estado, cada vez que las necesidades sociales que enfrenta –y que son generadoras de delito, desorden o temor– pueden encontrar en la acción social una ayuda o aliciente, pero el policía no es un asistente social sino un agente que identifica problemas y diseña e implementa soluciones integrales asociado al gobierno y la comunidad.

Finalmente debe comprenderse que toda sociedad, en tanto organismo social, tiene problemas y disfunciones. La policía comunitaria es una modalidad que busca acotar, contener, morigerar, atenuar o reencauzar dichas disfunciones, que, de otro modo, crecen hasta adquirir características de metástasis. Pero los problemas van a seguir existiendo, con la diferencia que se tornan manejables.

La policía comunitaria pone el acento en la prevención, esto es, lo que sucede “antes” de que se verifique el delito. Pero una vez verificado, actúa frente a él con la misma firmeza que la policía tradicional. Los policías deben tener muy presente esta aclaración ya que dentro de la propia organización, quienes se oponen a cambios modernizadores, suelen pretender que la policía comunitaria es menos firme ante el delito que la tradicional. Nada más alejado de la realidad. Las nuevas modalidades de policía no son blandas ni suaves con el delito, simplemente que al ser proactivas comprometen un núcleo importante de actividades policiales en la *detección y prevención* de conductas antisociales, antes que en la mera represión.

Los cambios organizacionales que trae aparejada la implementación de la policía comunitaria no implican el fin de la jerarquía, la carrera y el escalafón. Los oficiales superiores y jefes siguen comandando la orientación general de la policía y los comisarios

siguen siendo los responsables locales de la seguridad. Lo que sí es importante destacar es que en policía comunitaria *todos* los integrantes de la organización, desde el más elevado hasta el último agente, acceden a mayor capacitación y profesionalización y reciben tareas en las que se les confía un mayor manejo de problemas y temas, pero siempre dentro de una estructura jerárquica.

Capítulo VIII: DESCRIPCIÓN DE CASO. POLICÍA DE BUENOS AIRES

La provincia de Buenos Aires desarrolló un muy ambicioso proyecto de reforma de su sistema de seguridad, en el cual la policía ocupa naturalmente un rol destacado, que tuvo dos etapas claramente diferenciadas. La primera, desde 1998 a 1999 y la segunda desde 2004 hasta 2007.

La Provincia de Buenos Aires con una superficie superior a los 307.000Km² y una población de 14.754.007 habitantes, es una de las áreas más críticas de la República Argentina, dado que en la zona denominada conurbano, contigua a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con una superficie de 3.630Km² vive el 24% de la población total del país. En esa zona habitan 12.000.000 de personas de las cuales, mas de 1.000.000 tienen sus necesidades básicas insatisfechas y más de 800.000 son indigentes.

Además el 3,3 de cada 10 habitantes vive en un barrio marginal o villa de emergencia, las condiciones en que se desarrolla la vida en dichos conglomerados resulta por demás precaria debido al marcado deterioro de las condiciones sanitarias, de la salubridad, de convivencia, de vulnerabilidad y marginalidad social. En dichos sectores el desempleo es la regla, la ausencia de instancias primarias y secundarias de contención social resultan manifiestas, las familias se encuentran desintegradas y los menores y adolescentes librados a su propia suerte.

El aglomerado conformado por los partidos del Conurbano presenta las condiciones más críticas. En el primer semestre de 2006, el 29,4% de los habitantes del Conurbano bonaerense son pobres y el 10,3% son indigentes. Considerando el universo de los hogares con menores de 18 años, se tiene un cuadro aún más crítico. El 34,4% de estos hogares era pobre en 1998. En el año 2002 esta proporción había aumentado hasta alcanzar al 66%. Se estima que para el mismo semestre del 2006, el 42% de los hogares con menores de 18 años son pobres. De estos hogares el 11,5% son indigentes.

En éste extenso y complejo territorio hay proceso y hay resultados concretos en materia de participación comunitaria en seguridad. Venimos experimentando que donde la comunidad participa activamente en seguridad, articula su acción con el estado; donde el estado genera propuestas programáticas para la tarea conjunta, escucha a su vez las que emergen de la comunidad y se responsabiliza de la respuesta y de la habilitación de un poder compartido;

surgen nuevos abordajes y se hace posible y palpable una acción que disminuye los niveles de violencia y contribuye definitivamente a una calidad de vida significativamente mejor.

En 1998 la Policía de la Provincia estaba dirigida por una Jefatura de la que dependían las Unidades Regionales que, a su vez, controlaban a las comisarías de cada partido. Fue después de que el gobernador Eduardo Duhalde provocara la disolución de la estructura de la fuerza y dispusiera que las áreas de Conducción, Investigación, Seguridad y Narcotráfico estuvieran dirigidas por civiles. Duhalde había dicho que la Bonaerense era "la mejor policía del mundo", pero cambió abruptamente de opinión tras el asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas, donde hubo policías involucrados. A posteriori creó el Ministerio de Seguridad. Ya entre 1998 y 1999 se puso en marcha una profunda reforma policial que consistió en una descentralización mediante la creación de Jefaturas de Seguridad Departamentales, la diferencia entre la Policía de Seguridad y la de Investigación y hasta la teórica participación comunitaria con poderes de formulación de propuestas y control externo.

La Policía Comunitaria

El ministro León Arslanian pone en marcha en 2004 la tercera etapa de su Plan de Seguridad. Anuncia la creación de la Policía Comunitaria. En este período nace la Policía Buenos Aires 2. La idea era crear "una nueva fuerza de seguridad de respuesta rápida", que interviera en prevención del delito y no cumpliera tareas de custodias de objetivos fijos ni personas, y que tampoco albergara detenidos en sus dependencias. Su ámbito era exclusivamente el Gran Buenos Aires. Con esta reforma de Stornelli anunciada ayer, este cuerpo deja de tener jefe y queda en un "freezer", con buenas posibilidades de desaparecer.

La Policía Distrital

En 2005 se crea la Policía Distrital. Las Distritales están delimitadas por zonas geográficas, es decir por municipios. Ese cambio fue pensado por el gobernador Felipe Solá y el ministro Arslanian "para descentralizar el manejo de la fuerza y mejorar la lucha contra la delincuencia". Así se pensaba a la futura Bonaerense como a una "Policía de condado". Con la Distrital se eliminaron unidades policiales como los Comandos y Subcomandos de

Patrullas, Grupos de Prevención Urbana (GPU), Grupo Marea Azul y Patrullas de Respuesta Inmediata.

La Policía Comunal

Fue pensada durante esa misma gestión para ciudades con menos de 70.000 habitantes. La idea era que los intendentes fuesen "jefes civiles" de esos policías. Ese plan trienal incluía que las comisarías de la Provincia se convirtieran en "estaciones policiales" donde no se harían trámites ni habría presos, algo que jamás se cumplió. El proyecto también incluía que los comisarios fuesen elegidos por el voto popular, idea que fue rápidamente abandonada.

Purgas al por mayor

En 2006 se concretó la mayor purga de la Bonaerense. El ministro Arslanian firmó el pase a retiro de 72 oficiales de alto rango y puso en disponibilidad a otros 42 jefes. Era la octava purga policial de la gestión Arslanian, que en cuatro años echó a 1.981 policías.

Más Departamentales

Con esos cambios llegaron también 14 nuevas Departamentales. De esa forma se achicaron las jurisdicciones de las 18 Departamentales ya existentes, y el total de este tipo de dependencias pasó a ser 32, como es actualmente. Entonces también se determinó que la cúpula estuviera integrada por siete superintendentes y el comisario pasó a llamarse "capitán", una denominación que persiste, aunque sólo en los papeles de la burocracia interna.

Un estado democrático, para garantizar uno de los derechos básicos como es la seguridad pública, debe incorporar mecanismos participativos que integren en la formulación, ejecución y control de esas políticas a los espacios públicos no estatales. En este sentido prevenir la delincuencia y reducir el miedo al crimen, están ambos estrechamente ligados a la regeneración comunitaria. Una de las innovaciones mas significativas en criminología en los años recientes ha sido el descubrimiento de que la decadencia del civismo cotidiano está directamente asociada con la criminalidad (Anthony Guiddens)

Es necesario incorporar inexorablemente a la participación de la comunidad en el diagnóstico, formulación, puesta en marcha, evaluación y control del sistema integrado de seguridad como una de las formas mas apropiadas para alcanzar resultados exitosos en la problemática de la seguridad ciudadana.

Indudablemente la participación de la comunidad en materia de seguridad solo puede constituirse en una herramienta válida en tanto exista una propuesta de política pública en seguridad que sea capaz de llevar adelante una profunda transformación de todo el sistema.

En este sentido es preciso reseñar que el proceso de participación comunitaria en seguridad de la provincia de Buenos Aires se produce en el marco de la Intervención a la policía bonaerense en diciembre de 1997, consensuada por todos los sectores de la vida política provincial ante la situación de corrupción y connivencia de la fuerza con el delito organizado, que cobra con el asesinato del periodista José Luis Cabezas una de sus manifestaciones mas repudiables. Este proceso de intervención que condujo el Dr. Luis Lugones posibilitó la emergencia de una nueva institucionalidad con la creación del Ministerio de Seguridad en al año 1998. A partir de este momento el Dr. León Carlos Arslanián, ideólogo de la reforma, profundiza el proceso con una fuerte descentralización policial, un nuevo proceso de formación y de reclutamiento, una depuración interna imprescindible a la hora de provocar cambios en la cultura institucional y un conjunto de cambios tecnológicos y normativos que hicieron viable la participación de la comunidad como parte integrante del mismo sistema. La reforma se ve interrumpida durante los años 1999-2004 producto de la visión que proponía el entonces candidato a gobernador Carlos Ruckauf, sintetizada en aquella expresión que el mismo gobernador se encargó de popularizar: “hay que meter bala a los delincuentes”.

No es posible plantear una propuesta seria de participación ciudadana en seguridad si no está garantizada una transformación profunda del sistema. Este presupuesto es imprescindible a la hora de analizar las propuestas de “traspaso de algunas estructuras de la policía federal a la Ciudad de Buenos Aires” o similares a ésta. La propuesta de reforma del sistema que se viene realizando en la provincia de Buenos Aires es entonces aplicable a la realidad del área metropolitana.

Este es –en líneas generales- el contexto en el cual se desarrolló la propuesta de participación comunitaria en seguridad para la provincia que a continuación se describe. La

reforma implantó un modelo que asegurase regular los mecanismos de la participación ciudadana en la gestión de políticas de seguridad pública. La ley de Seguridad Pública de la provincia de Buenos Aires, 12.154, establece que “la participación comunitaria se efectiviza en la actuación de los Foros Vecinales y Municipales de Seguridad”. Los Foros Vecinales se crean en el ámbito de actuación de cada comisaría y están integrados por aquellas organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales de reconocida participación social y que actúen en dicho ámbito territorial”.

Fortalecer entonces el espacio público no estatal, democratizarlo y elaborar canales institucionales para viabilizar la integración y participación, es un objetivo que se plantean casi todos los gestores públicos en las áreas vinculadas a la cuestión social. En el campo de la seguridad pública se ha transformado en un verdadero desafío, un salto cualitativo puesto que los foros son parte integrante del sistema de seguridad pública de la provincia manteniendo su identidad como espacios públicos no estatales.

El proceso de participación comunitaria en seguridad en la provincia de Buenos Aires va a cumplir en diciembre del año en curso, una década de existencia. Diez años en los que la comunidad organizada a través de los foros ha venido apostando a la construcción de un nuevo paradigma y de más ciudadanía, por ende una apuesta que también se expresa en una redistribución del poder político y social. Han sido diez años de participación comunitaria en seguridad y no diez años de política pública sostenida en materia de seguridad. Es necesario destacarlo puesto que durante los años 2000 a mitad de 2004, como ya se ha señalado, se produjo una fuerte discontinuidad en el proceso de reforma del sistema, al punto de caracterizar a esa etapa como de “contra-reforma”. Sin embargo la comunidad organizada a través de los foros mantuvo su decisión de seguir participando aún en los posibles resquicios.

El modelo de participación comunitaria en seguridad que lleva adelante el gobierno de la provincia de Buenos Aires y, fundamentalmente la comunidad organizada a través de los foros vecinales y municipales de seguridad, ha alcanzado, a pesar de las discontinuidades en la direccionalidad de la política pública y de las contradicciones de un proceso tan complejo como inédito, un importante desarrollo. Se trata entonces de una experiencia extendida en todo el territorio de la provincia más extensa y que concentra la mayor cantidad de población de la República Argentina

Emerge, sin lugar a dudas una nueva relación policía-comunidad, que restablece paulatinamente la confianza y restituye progresivamente el prestigio perdido en décadas de la fuerza policial numéricamente más importante del país. Desde la Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la provincia hemos desarrollado una propuesta de trabajo que incluye tres acciones concurrentes: presencia permanente del equipo técnico en cada distrito (en lo posible a cada jurisdicción de comisaría), capacitación permanente de los foristas y del propio equipo de la subsecretaría (Escuelas de Participación Comunitaria en Seguridad) y despliegue programático para que cada foro pueda administrar proyectos concretos de trabajo (PRM- Programa de Respuesta Múltiple para la Prevención de la Violencia y programa CERCA, Control y Evaluación de Respuesta, calidad y Actitud del Servicio de policía local). Por otro lado, en forma permanente, los foros ofrecen propuestas, generan nuevas acciones y éstas alimentan el proceso inclusive promoviendo novedades a nivel estratégico como es el ajuste y modificación de la Ley 12.154 a la que hacíamos referencia.

Programa de Respuesta Múltiple para la Prevención Comunitaria de la Violencia

Introducción: La seguridad ciudadana (y la violencia como fenómeno emergente) ocupan hoy un lugar preponderante en el diseño de las políticas públicas. Si bien han existido múltiples definiciones de seguridad ciudadana, la mayoría de ellas se vinculan con la seguridad pública y tienden a ser asociadas con el tratamiento de la delincuencia y las causas de la actividad criminal. Es necesario hacer alusión a una dimensión más amplia que considere el conjunto de los sistemas de protección de personas y bienes ante los riesgos provocados tanto, por factores psicosociales, como asociados al desarrollo urbano. Se incluye así una dimensión cultural y social al entender que la seguridad implica la posibilidad de una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Formas de interacción y convivencia que garanticen que cada persona puede desplegar su subjetividad en la relación con los demás.

La participación comunitaria en aspectos preventivos de la seguridad pública es un camino que ya han transitado en la Provincia de Buenos Aires diversas organizaciones comunitarias integradas a los Foros de seguridad, como otras organizaciones y/o nuevos agrupamientos de la sociedad civil que se han sentido convocados a involucrarse en el tema.

El desarrollo de programas preventivos de la violencia desde la gestión comunitaria exige formular un análisis claro del problema que ofrezca el marco necesario para dicha gestión. Creemos imprescindible impulsar procesos de trabajo con las organizaciones comunitarias que permitan alcanzar una clara caracterización del problema local, que recupere las fuentes de información primarias existentes y el desarrollo de una propuesta adecuada. Las políticas de seguridad deben desarrollar estrategias preventivas que atiendan tanto las situaciones que incitan al delito como la reducción de los factores sociales y culturales que inciden en la lógica de su desarrollo.

Seguridad ciudadana, violencia y juventud

El rol de los jóvenes, como víctimas y victimarios de la delincuencia, es un tema central en la agenda de política pública de seguridad en nuestro país y la región. Si bien se evidencian cambios significativos en el sistema productivo, aún hoy, el panorama social se caracteriza por un modo en el que se acrecienta la exclusión social de vastos sectores que ven obturadas sus posibilidades de acceso a bienes colectivos como el trabajo, la seguridad social, la salud y la educación.

La situación en la que están creciendo los adolescentes y jóvenes, es problemática especialmente los que pertenecen a hogares de escasos recursos, visible en las persistentes dificultades existentes en lo atinente al acceso equitativo a una educación de calidad, los agudos problemas ligados al trabajo infantil y adolescente, las evidentes dificultades que se enfrentan en el plano de la salud (en particular de la reproductiva) y los preocupantes nexos entre juventud y violencia.

Dimensiones medulares de la vida de los jóvenes no alcanzan niveles deseables de desarrollo y contribuyen a gestar una situación de vulnerabilidad social frente al delito y la violencia social. El ciclo etáreo de la juventud es decisivo para perpetuar o revertir la producción intergeneracional de la exclusión y la violencia. La inclusión social de los jóvenes es clave para imprimirlle sustentabilidad a la democracia en nuestro país.

La prevención comunitaria de la violencia. Sus rasgos distintivos

La participación comunitaria en aspectos preventivos de la seguridad pública es un camino que ya han transitado en la Provincia de Buenos Aires diversas organizaciones comunitarias integradas a los Foros de Seguridad.

Muchas de las propuestas y experiencias de prevención que se gestan en los foros de seguridad, están vinculadas a la problemática de los jóvenes y la seguridad.

Ello ha exigido el diseño de metodologías de trabajo que, a la vez que identifican claramente la población objetivo, sus características y requerimientos, alcancen niveles de adecuación en su gestión.

La experiencia recorrida, la sistematización de las prácticas desarrolladas y la indagación y estudio sistemático del tema nos permiten concluir que:

- Prevenir y disminuir los niveles de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito por el que atraviesan muchos jóvenes, implica, desde la perspectiva de la participación comunitaria, el desarrollo de acciones que contemplen:
- La construcción de información precisa para caracterizar la población joven en situación de vulnerabilidad y/o en conflicto con la ley penal, ponderando las causas y estableciendo perfiles para orientar la intervención.
- Impulsar procesos que tiendan a la construcción / recuperación de la normativa por parte de adolescentes y jóvenes, a la vez que propicien mejores condiciones de organización social y liderazgo comunitario alrededor de la cuestión joven.
- La recuperación de espacios institucionales de referencia
- El desarrollo de diversas acciones de inclusión social e integración que consideren tanto la disminución de los factores de riesgo, como el fortalecimiento de los factores de protección. (En este sentido cobra vital importancia fortalecer los vínculos comunitarios, para disminuir la estigmatización y exclusión; y generar las condiciones para el proceso de construcción de identidad ultimo)
- Observar e incidir tanto en los factores sociales, como en los elementos simbólicos y de carácter identitario que motivan el desarrollo de las conductas violentas y/o delictuales.

La propuesta que se presenta a continuación da fundamento técnico y metodológico a este curso de acción.

Marco Lógico

Partimos de considerar que la violencia y la inseguridad son fenómenos complejos en cuya configuración intervienen diversidad de variables vinculadas tanto al funcionamiento policial y judicial, a las condiciones del hábitat y el espacio público, como a la existencia de factores sociales de diverso orden que propician situaciones de vulnerabilidad social.

Desde esta perspectiva definimos la violencia como un fenómeno enmarcado en los conflictos socio-culturales-políticos y económicos de una comunidad. La posibilidad de incidir en ella será el producto de una intervención que incluya en su análisis y en el diseño de sus estrategias, este universo multicausal.

En este marco la lógica de intervención que impulsa el Programa de Respuesta Múltiple consiste en la promoción de escenarios multiactoriales y en la coordinación de todos los programas sociales del Estado y organizaciones no gubernamentales con el fin de alcanzar en su convergencia, mayores niveles de impacto en la complejidad que caracteriza esta problemática.

El Programa de Respuesta Múltiple se propone como una estrategia destinada al fortalecimiento de los foros de seguridad y las organizaciones comunitarias en la gestión comunitaria de la problemática de la seguridad. Se plantea como objetivos:

- a. Consolidar la participación comunitaria en la problemática de la seguridad.
- b. Potenciar la capacidad de respuesta frente a la violencia en la articulación de los diversos recursos existentes.
- c. Brindar asistencia en el desarrollo e implementación de estrategias locales que atiendan esta problemática.
- d. Promover la creación y consolidación de escenarios multiactoriales que amplíen el horizonte de comprensión e intervención sobre el problema.

El programa pretende acompañar, impulsar y fortalecer el proceso de participación que inicien las organizaciones comunitarias que conforman los foros, con el propósito de mejorar las condiciones de seguridad local.

Perfil Programático

Las siguientes características definen la estrategia del programa.

Abordaje integral: Propone un abordaje del problema de seguridad que contemple la diversidad de problemas asociados y factores implicados en su producción de tal modo que las líneas de acción tiendan en su desarrollo a alcanzar mayores niveles de impacto en relación con la complejidad del problema.

Escenarios Multiactorales: Propicia la inclusión de diversos actores y sectores en los procesos de trabajo impulsados y en los mecanismos de participación implementados con vistas a generar amplitud en la comprensión del problema y heterogeneidad en los modos de intervenir.

Articulación Interinstitucional: Las demandas sociales actuales ponen en tensión la eficacia de las políticas que se formulan y ejecutan en pos de mejorar el bienestar de la ciudadanía. Entender la relación entre vulnerabilidad y violencia es uno de los desafíos de los gobiernos y de la sociedad civil en este siglo.

Frente a la múltiples causas que explican la problemática de los jóvenes, el Estado enfrenta una nueva exigencia, la de diseñar políticas públicas que desarrollen una respuesta múltiple superadora de la fragmentación habitual y de visiones unilaterales.

El desarrollo de planes, programas y proyectos en el ámbito estatal supone necesariamente un sistema público integrado por diferentes niveles en un conjunto integrador: nacional, provincial, regional, municipal, local, institucional y/u otros organismos no gubernamentales. La posibilidad de vencer el riesgo de la dispersión y la urgencia, reside, entre otros, en el ejercicio sostenido de un planeamiento estratégico conjunto, caracterizado por:

- La integralidad: captando la realidad con toda su complejidad y con sus dinámicas particulares.
- La diversidad: considerando que en los espacios sociales, los actores tienen diferencias pero también puntos en común que hacen posible la construcción colectiva de un proyecto.
- El desarrollo de estrategias de cooperación o concertación que permitan que distintos actores se sientan identificados en un proyecto común y avancen colectivamente a la transformación de la realidad.

El compromiso conjunto de los distintos niveles y efectores del estado, incluyendo a la Universidad, permitirá desarrollar estrategias de intervención comunes, dirigidas a jóvenes

y adolescentes en situación de riesgo social, y lograr mejores niveles de incidencia y transformación de esta realidad.

Consolidación del capital social y cultural de la comunidad.

La propuesta programática se sustenta en la transferencia permanente de herramientas específicas para la implementación del ciclo de trabajo y la asistencia regular durante ese proceso para consolidar la red de trabajo local. *Prevé el acompañamiento sostenido del proceso participativo en la gestión comunitaria de la problemática de la seguridad y propicia en esta tarea generar un saldo educativo de la experiencia que facilite su continuidad.*

Georreferenciación

El programa desarrolla sus acciones sustentado en una tarea de relevamiento y georreferenciación de la información. En cada caso se ponen en marcha instrumentos adecuados para identificar con mayor precisión la naturaleza del fenómeno y para darle dirección adecuada a la intervención.

Producto de este relevamiento se constituye una base de datos que identifica: a) Un mapa de necesidades existentes; b) Un mapa de ofertas actuales

Como producto de esta discrepancia se establecen los proyectos de integración social.

Una dimensión especial de esta estrategia la constituye la sistematización y procesamiento de la información pertinente a niños y adolescentes que ingresan a las Comisarías del Menor.

La decisión respecto de los lugares (barrios y localidades) de intervención y de la población joven a asistir es producto del procesamiento de esos datos.

En este caso el desarrollo de los programas preventivos tiene entre otros el objetivo de detener el flujo de ingresos de adolescentes al sistema delictivo y dicha información permite caracterizarla con precisión.

Estrategias de Abordaje: Atendiendo a los rasgos previamente descriptos se desarrollan a continuación las diferentes etapas del proceso de trabajo:

I. Sistematización

Con el objeto de desarrollar programas preventivos que sean eficaces para detener el flujo de ingresos de adolescentes al sistema delictivo y a su vez realizar una caracterización adecuada de esta población y sus problemáticas asociadas decidimos sistematizar y procesar la información pertinente a los niños y adolescentes que han ingresado en la Comisarías del Menor. Para ello se efectuó un relevamiento y procesamiento del Libro de Registro y Movimientos de los menores ingresados en Comisarías del Menor provenientes de todas las departamentales de la Provincia de Buenos Aires.

Ello permite construir:

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

Planeamiento estratégico

A partir de la delimitación georreferencial, y de la orientación estratégica inicialmente establecida (según ingreso de menores a Comisarías) se procede a la conformación de las Mesas de Trabajo las que junto con los foros de seguridad y otras organizaciones vinculadas a la temática, diseñan un planeamiento conjunto.

El propósito de este trabajo conjunto es:

- construir un espacio de confianza y diálogo con las organizaciones comunitarias
- avanzar hacia la definición de una misión en común que permita articular distintas posiciones
- trascender la misión particular de cada una de ellas y llevar adelante los proyectos puntuales que surgen de la articulación entre las distintas áreas y recursos.

Ello implica el establecimiento del un diagnóstico participativo local:

El establecimiento del diagnóstico local, se inicia y promueve desde la sistematización y es el producto del cruce de datos de diversas fuentes, que en su máxima expresión incluye:

- A. Datos extraídos (anteriormente explicitados) de la Sistematización respecto del flujo de menores en comisaría.
- B. En villas y asentamientos urbanos, datos obtenidos de la administración de Encuesta para la implementación del PRM

Releva además de datos duros censales y de cobertura social, información sobre las siguientes dimensiones: percepción de temor /problemáticas sociales/ factores sociales de protección/ Percepción de problemas del hábitat y percepción acerca del funcionamiento servicio policial)

Mapa vecinal (cognitivo) del delito: Sistematización de información aportada por los vecinos respecto de contravenciones, delitos, situaciones conflictivas y lugares considerados peligrosos respecto de su localidad. Colaborar en la construcción de parámetros que permitan evaluar el accionar policial y participar activamente en la elaboración de un plan local de seguridad. Los resultados del mapeo se categorizan según lineamientos de acción (vinculadas a investigación, seguridad en sentido estricto, trabajo conjunto policía –comunidad y acciones de las instituciones comunitarias.)

Implementación

Consiste en la puesta en marcha de los proyectos locales, la distribución de tareas, responsabilidades y el correspondiente seguimiento para su consecución.

Diseño de la estrategia y gestión de recursos para su implementación:

Planteada la estrategia de prevención y establecida una matriz de planificación se procede a la gestión de recursos. Se plantea en este sentido que con el objeto de contribuir al abordaje integral se impulsa la articulación de los programas preexistentes, optimizando la utilización de los recursos involucrados en el ámbito nacional, provincial, municipal y/u otros organismos no gubernamentales.

Desde la Subsecretaría de Participación Comunitaria se prevé el acompañamiento, orientación y capacitación a las organizaciones que se suman al trabajo comunitario, a fin de direccionar los recursos y lograr la adecuación de los mismos a las problemáticas de cada territorio específico, en función de las necesidades y demandas de cada comunidad.

Evaluación

Incluye instrumentos participativos de evaluación de las acciones y la implementación en un tiempo determinado de desarrollo del instrumento de relevamiento del flujo de menores en el ingreso a comisarías de la zona para contrastar resultados y evaluar impacto alcanzado.

Componentes programáticos

Las acciones preventivas destinadas a la población descripta se desarrollarán a través de tres líneas de intervención:

1. Unidades Locales de Promoción de Derechos (ULPD) y acceso al pleno ejercicio de la ciudadanía.
2. Acciones barriales y regionales de Integración Social por el Arte y el Deporte.
3. Actividades de formación - Capacitación en oficios y generación de Ingresos.

1. Unidades Locales de Promoción de Derechos (ULPD) y acceso al pleno ejercicio de la ciudadanía

Los objetivos de este componente programático son:

- Brindar un espacio de asistencia y orientación legal y psicológica a jóvenes en riesgo de ingresar al circuito delictivo, en conflicto con la ley y/o judicializados.
- Promover condiciones favorables para el acceso pleno de los jóvenes al ejercicio de sus derechos.
- Formar jóvenes promotores de derechos.
- Realizar un proceso de Formación de Líderes Juveniles.

Se implementará a través de la creación de “Centros de Orientación y Promoción de Derechos” que brinden un espacio de asistencia y orientación jurídica, legal y social. Los mismos se proyectan como espacios destinados a orientar y atender a jóvenes y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, en conflicto con la ley y/o judicializados . Se prevé en dichos centros el asesoramiento en forma gratuita respecto a problemáticas emergentes como adicciones, violencia familiar, asistencia jurídica, etc. y acompañamiento en la gestión de su resolución y como un centro de irradiación de la diversidad de propuestas locales de integración social.

A su vez se prevé realizar actividades de formación y capacitación a fin de fortalecer tanto a organizaciones de base, como a los Foros y ONG de jóvenes y/o que trabajen con jóvenes, que actualmente requieren de capacitación y de un proceso de adecuación de sus capacidades institucionales para el trabajo con esta población.

2. Acciones barriales y regionales de Integración Social por el Arte y el Deporte

Los objetivos de este componente programático son:

- Generar condiciones para la integración social a través del deporte, la recreación y el arte para jóvenes en situación de vulnerabilidad y/o en conflicto con la ley penal.
- Promover en los jóvenes el valor de lo colectivo y procesos de adhesión a la norma y trabajo en equipo a partir del aprendizaje de actividades deportivas y culturales.

El proyecto se basa en la creación y/o fortalecimiento de espacios recreativos comunitarios para la realización de actividades artísticas, recreativas y deportivas; destinados a jóvenes en situación de vulnerabilidad psicosocial del Conurbano Bonaerense e interior de la Provincia de Buenos Aires y la formación de promotores juveniles o recreadores comunitarios para el impulso y sostenimiento de estas acciones en los barrios.

Esta propuesta busca generar condiciones que garanticen una inclusión activa de estos jóvenes dentro del proceso general de desarrollo local y por otro, que permitan una disminución real de los niveles de violencia de nuestra población joven.

3. Actividades de formación – Capacitación en oficios y generación de Ingresos

Los objetivos de este componente programático son:

- Generar condiciones alternativas para la generación de ingresos a partir de la formación laboral y el desarrollo de micro emprendimientos productivos.
- Impulsar el desarrollo efectivo de emprendimientos laborales destinados a jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Este proyecto consiste en formar a jóvenes en tecnologías de la informática y en oficios promoviendo el desarrollo integral de los jóvenes insertos en sus comunidades. Estos espacios de capacitación se proyectan con un armado paralelo de emprendimientos laborales con perspectivas a la realización de experiencias laborales e inclusión en el mercado formal de trabajo.

La formación laboral y el desarrollo de actividades productivas con los jóvenes (micro emprendimientos) son fundamentales para promover acciones de inclusión real y activa dentro del proceso general del desarrollo local. La capacitación e inclusión de jóvenes en el mercado de trabajo es uno de los pilares para disminuir los niveles de violencia de nuestra población.

PROGRAMA C.E.R.C.A.: Control y Evaluación de Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio de Policía Local

Introducción: Si pensamos en una policía como servicio público y en la ciudadanía como la beneficiaria directa de este servicio, nada más lógico que considerar la satisfacción de la población como un punto importante a la hora de evaluar a la policía. La comunidad tiene una imagen formada de cómo es su policía y de en qué medida es una buena policía. Sin embargo, hacer una evaluación más precisa es una tarea cargada de dificultades.

Cuanto más general sea esta evaluación, cuanto más lejana a la experiencia concreta de los vecinos, existen más posibilidades que esa evaluación esté influenciada por factores mediáticos, o que sean abstracciones que no nos sirven para tomar decisiones concretas que tiendan a mejorar este servicio, o que simplemente sean la manifestación de un humor social, atendible, pero no suficiente.

La dificultad no desaparece, pero se minimiza si consideramos la posibilidad que los vecinos evalúen no el servicio de policía en general sino el de su comisaría en particular. La existencia de los Foros Vecinales de Seguridad hace posible este camino que de otra manera sería prácticamente imposible concretar.

Una de las funciones de los Foros es, justamente, evaluar el servicio de policía local. Esto no significa que las autoridades que componen el Foro deban hacer una evaluación EN REPRESENTACIÓN de la comunidad. Los Foros no son espacios de representación sino de PARTICIPACIÓN. La tarea del Foro en este campo debe ser la de favorecer la más amplia participación comunitaria en la tarea de evaluación facilitando los ámbitos y los instrumentos.

El Foro con el acompañamiento sistemático de la Subsecretaría de Participación Comunitaria impulsará mecanismos de control de gestión externo del funcionamiento policial de su jurisdicción, de manera de poder contrastar periódicamente el accionar de las fuerzas de seguridad y de este modo mejorar el servicio policial.

¿Qué es evaluar? *Evaluar es valorar. Implica siempre una comparación. Es un proceso.*

La evaluación es el enjuiciamiento sistemático de la valía o el mérito de un objeto.

Evaluar es comparar en un instante determinado lo que se ha logrado a través de una acción con lo que se debería haber alcanzado de acuerdo con la programación previa, comparar el

resultado obtenido con el resultado esperado. Evaluar es valorar la comparación entre un producto, objetivos y un proceso. La evaluación no puede ser considerada como una etapa terminal en un proyecto. Por el contrario, es parte de un proceso y permanentemente lo orienta y retroalimenta. *La evaluación tiene un fin práctico: hacer las cosas mejor.*

¿Qué vamos a evaluar?

El “servicio policial”, más que al personal policial. Desde luego que la evaluación, buena o mala, de la prestación del servicio de una determinada comisaría va a implicar una evaluación, en principio, del responsable de conducir esa comisaría. Existen dos líneas diferenciadas de evaluación que el nombre del Programa trata de sintetizar:

Respuesta: Es decir la respuesta policial a los compromisos asumidos por el servicio policial con su comunidad, a través del trabajo del Foro. De alguna manera podemos extraer criterios y modelos de evaluación de proyectos sociales a esta modalidad. Finalmente se trata de eso. Como parte del proceso de Planeamiento Estratégico del Foro, éste establece acuerdos con su policía local, puede ser desde el Plan de Seguridad Local hasta acciones determinadas que han sido discutidas y acordadas. La evaluación es parte del planeamiento e involucra todo el proceso y todos los actores, pero desde esta perspectiva se pondrá especial énfasis en la respuesta policial a los compromisos asumidos. Puede darse el caso, inclusive, que la respuesta sea buena aunque los resultados no sean los esperados por factores ajenos a esta respuesta.

Calidad y Actitud: Esta línea de evaluación no presupone la existencia previa de un plan específico ni de acuerdos explícitos. Apuntan a indagar y reflejar lo más amplia, concreta y sistemáticamente posible la valoración de la comunidad sobre la calidad del servicio de policía local y la actitud de su personal.

Como evaluar es necesariamente “comparar”, esta línea de trabajo presupone un paso previo: difundir las misiones y funciones del servicio de policía de seguridad, cuáles son sus obligaciones, cuáles los derechos de la ciudadanía, qué se supone que podemos esperar del servicio de policía de seguridad, etc. Pero también adaptar estos criterios generales y legales a las realidades concreta del barrio. Es decir, todos aquellos elementos que nos permitan tener un elemento de comparación (“lo esperable”).

¿Quién evalúa?

Insistimos en un concepto fundamental. La Subsecretaría sostiene la importancia que la evaluación sea realizada por la comunidad barrial. Cuando decimos que el Foro evalúa el servicio policial, estamos señalando que el Foro debe darse un trabajo que permita lo más ampliamente posible a toda la comunidad participar del proceso de evaluación.

Sin embargo, como es sabido, la participación ciudadana es una cuestión problemática de orden cultural, social y político, que se presenta particularmente en las sociedades contemporáneas que pretenden promover democracias participativas.

A estas dificultades se suman aquellas de orden técnico: ¿mediante qué metodología involucrar y conocer la opinión de todos los vecinos?

Existen diferentes técnicas y procedimientos que pueden facilitar la resolución de este problema, pero su efectivización depende, entre otros, de la disponibilidad de recursos económicos, organizacionales y humanos capacitados.

En la descripción del Proceso de Implementación se presenta una metodología de planificación, monitoreo y control y evaluación, que se propone básica y común para todos los Foros de la provincia. Dependerá de las realidades locales la posibilidad de ampliar y enriquecer esta propuesta.

¿Qué se propone el programa?

En la actualidad la mayoría de los Foros de la Provincia realizan acciones de control sobre el accionar policial, y en algunos casos intervienen en la planificación de la seguridad local. El programa se propone unificar criterios y métodos para mejorar la calidad de esta intervención y producir evaluaciones que en forma creciente aumenten sus grados de rigurosidad y confiabilidad. De este modo la comunidad se encontrará en mejores condiciones de identificar deficiencias y construir propuestas de mejoramiento del accionar policial.

Objetivos del Programa CERCA

Capacitar y transferir elementos metodológicos a los foros para:

- enriquecer el diagnóstico de seguridad local
- planificar acciones de prevención
- realizar acciones de monitoreo y control del Servicio Policial
- implementar un sistema de evaluación del Servicio Policial.

Brindar asistencia técnica y apoyo a los foros para:

- optimizar la información sobre recursos policiales
- presentar el resultado de los procesos de control, monitoreo y evaluación en los ámbitos correspondientes
- realizar las propuestas de mejoramiento del Servicio Policial

Implementación del programa CERCA

El programa propone una metodología común y modalidades de implementación flexibles acorde con las distintas realidades locales. Se conforma con tres componentes: Planificación; Control y Monitoreo; y Evaluación. Cada componente se constituye con instrumentos básicos, pudiéndose agregar otros a partir de sus diferentes grados de desarrollo. La estructura flexible del programa (componentes y respectivos instrumentos) permite la utilización de sus elementos por parte de cada foro de acuerdo a su experiencia, disposición de recursos y grados de organización.

Descripción de componentes

Componente de Planificación comprende instrumentos que tienen por finalidad identificar los conflictos locales que afectan la seguridad y la elaboración de acciones para su prevención.

Los tiempos de ejecución suponen una frecuencia de 30 a 45 días aproximadamente.

Instrumentos:

- Mapa Vecinal de Prevención del Delito
- Actas de Compromiso
- Pautas para la Evaluación del Mapa Vecinal

Se puede diferenciar dos circuitos de trabajo en el Componente de Planificación:

CIRCUITO LOCAL: es el proceso de trabajo que se realiza en forma permanente en cada jurisdicción a instancias del Foro Vecinal y que integra a policía, municipio e instituciones.

Una efectiva política de descentralización debe lograr que la mayoría de los problemas planteados puedan resolverse con procedimientos y acciones instrumentadas en este nivel.

CIRCUITO MINISTERIAL: es el proceso que se inicia a partir de la información enviada por el Foro Vecinal a la Subsecretaría de Participación Comunitaria, quién es la responsable de procesar esta información y transferirla a las áreas correspondientes del Ministerio de Seguridad.

Componente de Control y Monitoreo presenta dos grandes objetivos:

- a) Difundir en los foros vecinales aspectos y características del quehacer policial que permita una mejor comprensión de la actividad profesional y contribuya a brindar mayor sustento al proceso de evaluación.
- b) Facilitar la verificación rápida del cumplimiento de metas propuestas, la detección de dificultades, deficiencias e irregularidades y la identificación de desempeños individuales y/o grupales profesionalmente valiosos.

Instrumentos:

- Pautas de orientación sobre Operaciones Policiales
- Pautas de orientación sobre Personal Policial
- Pautas de orientación sobre Recursos Económicos
- Pautas de orientación sobre Recursos Materiales y Logísticos
- Pautas de orientación sobre Servicios Policía Adicional
- Pautas de orientación sobre Servicios Seguridad Privada
- Pautas de orientación sobre Funciones y Organización de la Comisaría
- Informe sobre Desempeño Individual y/o Grupal Destacable de Personal Policial

La adquisición de ciertos conocimientos especializados por parte del foro resulta un aporte sustancial para el ejercicio pleno de la participación ciudadana en materia de seguridad.

Componente de Evaluación tiene por finalidad indagar y valorar en forma sistemática sobre el Servicio Policial Local .Implica la incorporación de una metodología por parte del Foro y la comunidad que admita con rigurosidad creciente la elaboración de resultados confiables que permitan elevar la calidad y eficacia del Servicio Policial.

El diseño del proceso de evaluación define por lo menos dos actores colectivos: el Foro y un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la jurisdicción .Estos son los responsables de contestar los cuestionarios, instrumento utilizado para recoger la evaluación de cada comunidad acerca de su policía.

El Foro y las organizaciones incorporan la opinión de los vecinos mediante diversas modalidades de consulta periódicas (reuniones, asambleas, buzones comunitarios, la participación en el Mapa Vecinal, etc.).

Se intenta hallar un equilibrio entre una consulta permanente a todos los vecinos de una jurisdicción (imposible por costosa en términos organizacionales y económicos) y la

opinión única de los participantes activos de un foro (riesgo de una opinión demasiado concentrada).

Si se logra instalar esta metodología en forma sistemática - información sobre aspectos del Servicio Policial precisamente definidos , regularidad en los tiempos de consulta, conjunto de instituciones delimitado por sus características-, esta evaluación será un valioso apoyo para el accionar del Foro y un aval de peso para la elaboración de recomendaciones y propuestas .

Sus tiempos de ejecución contemplan una frecuencia semestral, es decir dos consultas anuales.

La recolección de información (elección de instituciones, distribución de cuestionarios, etc.) es responsabilidad del Foro Vecinal y colaboradores; para el procesamiento, análisis e interpretación se cuenta con el apoyo de la Subsecretaría de Participación Comunitaria.

Como se ha mencionado, se propone una metodología e instrumentos básicos comunes a todos los municipios, pero según disponibilidad de recursos locales, se puede ampliar el universo de información y brindar mayor sustento al proceso de evaluación mediante la utilización de otras técnicas, como por ejemplo grupos focales, encuestas sectoriales y entrevistas a informantes clave .

Instrumentos

- Cuestionario a organizaciones
- Informe de resultados

La participación comunitaria se materializa en diferentes grados, en un arco de posibilidades que se tiende entre la información brindada por un vecino individual y una construcción colectiva como es el Mapa Vecinal de Prevención del Delito.

Tratamiento de resultados

Los productos de los tres componentes son transmitidos a diversas instancias institucionales según demanda y finalidad. Puede implicar la transmisión única de información o conllevar algún tipo de gestión. En todos los casos se cuenta con el apoyo de la Subsecretaría de Participación Comunitaria, quién es el área responsable de realizar las tramitaciones correspondientes ante las instancias internas del Ministerio.

Las instancias previstas son las siguientes: 1. Titular de Comisaría y/o Estación; 2. Jefe de Policía de Distrito; 3. Jefe de Policía Comunal; 4. Jefe Departamental; 5. Intendente; 6.

Concejo Deliberante; 7. Subsecretaría de Participación Comunitaria; 8. Subsecretaría de Seguridad; 9. Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal; 10. Subsecretaría de Certificación Profesional; 11. Asuntos Internos; 12. COMPSTAT; 13. Unidad de Inspección Operativa

Señalamos algunas de las utilizaciones mas frecuentes de los distintos productos mencionados: El Área de Certificación Profesional (ACP) es la responsable de establecer la calificación anual de todo el personal policial, de analizar los cargos a cubrir anualmente y de evaluar el personal en condiciones de ascender. La Subsecretaría de Participación Comunitaria aporta a este proceso mediante la información producida por los distintos instrumentos del programa CERCA. En forma regular, se gira a la Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal información relacionada con algunos de los conflictos identificados a través del Mapa Vecinal de Prevención del Delito (ej: desarmaderos, venta de drogas, prostitución de menores, etc.).

Del mismo modo el Mapa Vecinal se utiliza como referencia para las reuniones de COMPSTAT (evaluaciones periódicas de los servicios de policía de seguridad).

La consolidación de una metodología de trabajo a través de los distintos instrumentos, brinda mayores fundamentos para la evaluación comunitaria acerca del desempeño de los titulares de Comisaría y personal, y ofrece mejores elementos para abordar los conflictos que se suscitan en el territorio.

Aspectos evaluados:

Comisaría: atención al público: rapidez en la atención; corrección y trato recibido; calidad del asesoramiento; resguardo de privacidad y/o intimidad, estado edilicio general: higiene; fachada externa; fachada interna; distribución y ocupación del espacio; estado sanitarios para el público,

Patrullaje, características del patrullaje: frecuencia diaria; contacto con la comunidad; respuesta ante emergencias; actitud operativa; efecto sobre percepción de seguridad; efecto sobre comisión de delitos, contravenciones y/o situaciones conflictivas, utilización del servicio telefónico 911: atención operador; protocolo utilizado, percepción de eficacia: evaluación de eficacia según tipo de patrullaje; propuesta de nuevos patrullajes, intervención policial

Tratamiento de conflictos: Tratamiento inapropiado o insuficiente de delitos y/o contravenciones; tratamiento inapropiado de grupos focales; atribución de causalidad, Arbitrariedad, autoritarismo y uso indebido de fuerza: Trato inadecuado verbal y fuente de información; Trato inadecuado físico y fuente de información; Uso desproporcionado y/o innecesario de fuerza y fuente de información; Utilización inadecuada de armas de fuego y fuente de información; Otras irregularidades

Participación en Actividades Comunitarias de Prevención Intervenciones Relacionadas a la Prevención Situacional: Colaboración con los vecinos en la elaboración de medidas de seguridad y protección mutua; Participación en estrategias conjuntas con otras instituciones para el tratamiento de situaciones de alta potencialidad conflictiva.

Intervenciones interinstitucionales de índole social: Identificación de Problemáticas Sociales; Existencia y magnitud de acciones institucionales de tratamiento según la problemática; Resultados de intervenciones según la problemática; Calificación de Intervención Policial según la problemática.

Las diversas policías de la provincia de Buenos Aires

Policía de seguridad:

Su misión es prevenir y combatir el delito en todas sus formas, dentro del contexto legal vigente, con el objetivo de resguardar la vida y bienes de las personas, colaborando con la justicia y las investigaciones. Para todas las especialidades de seguridad se implementa la obligatoriedad del uso del arma reglamentaria.

Policía Comunal:

Integra el sistema provincial de seguridad pública. Actuará en los Municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires, con una población que no podrá exceder los 70.000 habitantes.

Policías Comunales

LEY 13210

La presente Ley crea las bases jurídicas, de organización de las Policías Comunales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Se integra al sistema de seguridad pública al Intendente y la Policía Comunal de Seguridad. Así como también es funcionario integrante del Consejo Provincial de Seguridad Pública.

Estructura de la Policía de Buenos Aires

Decreto 9550/80	Ley 13201	Niveles	
Comisario General	Superintendente	Oficiales de Dirección Grados 9 y 8	
Comisario Mayor	Comisionado		
Comisario Inspector	Inspector	Oficiales de Conducción Grados 7, 6 y 5	
Comisario	Capitán		
Subcomisario			
Oficial Principal	Teniente 1º	Oficiales de Supervisión Grados 4 y 3	
Oficial Inspector			
Oficial Subinspector	Teniente		
Oficial Ayudante			
Suboficial Mayor	Subteniente		
Suboficial Principal			
Sargento Ayudante			
Sargento 1º	Sargento	Oficiales Policiales Operativos Grados 2 y 1	
Sargento			
Cabo 1º	Oficial de Policía		
Cabo			
Agente			

La dotación de personal de las Policías Comunales de Seguridad será integrada por personal de las Policías Departamentales, quienes actuarán en los Municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires con una población que no podrá exceder de los setenta mil (70.000) habitantes y que adhieran a la presente ley mediante convenio que suscribirá el Intendente, y que entrará en vigencia luego de ser ratificado por ordenanza municipal.

Las Policías Comunales de Seguridad dependerán funcionalmente del señor Intendente de cada Municipio involucrado, pero mantendrán su dependencia orgánica con la autoridad de aplicación. Cada Intendente diseñará las políticas preventivas y las acciones estratégicas de la Policía Comunal de Seguridad, que impartirá al Jefe de dicho Cuerpo para el desempeño de la fuerza policial.

En cada Jefatura Departamental existirá una Unidad de Coordinación de las Policías Comunales de Seguridad.

Las incorporaciones de personal a las Policías de la Provincia de Buenos Aires que se dispongan por parte de la autoridad de aplicación, deberán dar preferencia a los residentes y/o habitantes del Municipio, o de la vecindad del lugar al que serán asignados.

A partir del año 2007, el Jefe de Policía Comunal de Seguridad será elegido por el pueblo de cada Municipio que corresponda, en elecciones independientes a las de las autoridades municipales, previa convocatoria hecha por el Poder Ejecutivo, la que deberá hacerse después de pasado el sexto y antes del octavo mes de haber asumido el Intendente Municipal. Durará en su gestión cuatro (4) años, pudiendo ser reelegido una vez. Podrá ser Jefe de la Policía Comunal de Seguridad cualquier ciudadano o ciudadana, argentino de origen o por opción, a condición de que posea antecedentes intachables, una residencia mínima de cinco (5) años en el distrito, ser mayor de treinta y cinco (35) años de edad, no encontrarse inhibido, concursado, ni tener condena penal por delitos dolosos o procesamiento penal firme por iguales delitos, ni haber sido objeto de sanciones administrativas que hayan culminado con cesantía o exoneración.

Policía de Distrito:

Cumple las funciones del policía de seguridad, actuando en los Municipios del interior de la provincia de Buenos Aires con una población mayor a los 70.000 habitantes.

Infantería y Caballería:

Son cuerpos netamente operativos organizados para posibilitar el mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas en las concentraciones masivas de individuos. Asisten con su especialidad a los demás organismos de la Institución.

Bomberos:

La finalidad es salvar vidas y bienes materiales preservando la seguridad pública y del medio ambiente, asistiendo a la comunidad ante cualquier contingencia, así como también en la prevención de siniestros brindando asesoramiento técnico antisiniestral e investigando las causas de los mismos.

Policía Vial:

Tiene como objetivos generales realizar operativos preventivos en rutas y autopistas. También desarrollan acciones de prevención accidentológica vial, intervención en accidentes y asistencia primaria de las víctimas.

Policía de Investigaciones:

Tiene como misión el análisis de información y seguimiento de hechos delictivos en los que se solicite su intervención, con el objetivo de lograr el esclarecimiento de los mismos. La tarea se desarrolla en continua interacción con el agente fiscal.

Policía Buenos Aires 2:

Integra el sistema provincial de seguridad, siendo apta para operaciones conjuntas con las demás Policías de la Provincia de Buenos Aires, con las que tienen su asiento en la ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con las fuerzas Federales de seguridad. Su función es desplegar acciones estrictamente preventivas, actuando en protección de los derechos de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires, en el área Metropolitana. Está regulada por la ley 13202.

Intervenir en forma preventiva, disuasiva y/o mediante el uso efectivo de la fuerza, en protección de los derechos de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires.

Es una institución civil, armada, jerarquizada, de carácter profesional y apta para operaciones conjuntas con las demás Policías de la Provincia de Buenos Aires.

Actuará en la prevención del delito, de oficio o a requerimiento. No cumplirá tareas de custodia de objetivos fijos ni de personas y no albergará detenidos en sus dependencias. Queda prohibido al personal de la Policía Buenos Aires 2 realizar cualquier otra diligencia que no sea la de patrullar y desplegar acciones estrictamente preventivas en el marco de las facultades asignadas en la presente ley.

No podrá practicar citaciones ni notificaciones judiciales, ni acciones equivalentes, ni realizar tarea administrativa alguna ajena al funcionamiento mismo de dicho cuerpo policial.

Actuará como policía de seguridad en el ámbito territorial del Gran Buenos Aires. Exceptúase de lo dispuesto los lugares sometidos en forma exclusiva a la jurisdicción federal o militar.

Autorízase a la autoridad de aplicación a disponer, progresivamente, por razones estratégicas, territoriales y de política criminal, su implementación en los municipios del Gran Buenos Aires.

Ley 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia

Tendrán las objetivos de dicha ley, más los siguientes objetivos esenciales:

- Evitar la comisión de hechos delictivos o contravencionales.
- Hacer cesar tales hechos cuando han sido ejecutados o han tenido comienzo de ejecución.
- Impedir que los hechos delictivos tentados o cometidos produzcan consecuencias delictivas ulteriores.
- Llevar a cabo acciones generales de vigilancia y protección de personas, eventos y lugares públicos, frente a actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública.
- Implementar mecanismos de disuasión frente a actitudes y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública.
- Proteger a las personas y la propiedad amenazadas de peligro inminente en casos de incendio, inundación u otros estragos.

Las previstas en el artículo 294 del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires siempre que no mediare intervención inmediata de la autoridad judicial competente o de la policía de investigaciones en función judicial, limitándose a recibir informaciones en el lugar del hecho. En todos los casos deberá notificar inmediatamente al Fiscal competente.

Actuar como fuerza pública, en la medida de lo necesario o cuando la autoridad competente lo requiera.

Preservar el orden público en toda reunión o manifestación pública.

Auxiliar en materia propia de la defensa civil, en el territorio de su jurisdicción de un modo descentralizado, los criterios de distribución de los efectivos de acuerdo a los parámetros que suministre el mapa del delito, la densidad demográfica, las características socioeconómicas y culturales de cada conglomerado y los recursos existentes.

Cada estación policial tendrá una Jefatura, Subjefaturas, las Unidades y las demás unidades que se dispongan. Será coordinada y comandada por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo con la denominación de Jefe.

La superioridad es la situación que tiene un policía respecto de otro y que determina, respectivamente, la atribución de ordenar y el deber de obedecer las órdenes legales que se le imparten. Ésta puede estar determinada por la misión, el cargo o la jerarquía. La superioridad por misión es la que tiene un policía respecto de otro, con prescindencia de sus cargos y grados, en función de una misión concreta y determinada en la que el superior les asignó sus respectivas responsabilidades y atribuciones de mando. La superioridad por cargo es la que se deriva del lugar que ocupa cada uno dentro de la estructura orgánica, con prescindencia de las jerarquías. Y la superioridad por jerarquía es la que deriva del hecho de poseer un grado más elevado.

El personal desarrollará su actividad profesional a través de la carrera de personal de la Policía Buenos Aires 2. Para el ascenso de grado, que implica cubrir un nuevo cargo, (carrera vertical), como para la promoción de nivel (carrera horizontal), el postulante deberá cumplir con los requisitos de capacitación, aptitud para el nuevo grado o nivel a que aspira, y la evaluación correspondiente.

El escalafón para el personal de la Policía Buenos Aires 2 estará compuesto por seis grados que se corresponden con el siguiente esquema de organización:

- a) Personal con responsabilidades de Dirección Estratégicas: (Grado A) Superintendente.
- b) Personal con responsabilidades de Supervisión: (Grado B) Comisionado
- c) Personal con responsabilidades de conducción operativa: (Grado C) Capitán
- d) Personal con responsabilidad operativa: (Grado D, E, y F) Teniente, Sargento y Oficial de Policía, respectivamente.

Formación y Capacitación:

El personal de la Policía Buenos Aires 2 tendrá su formación y capacitación en institutos diferenciados de los destinados al personal de las demás policías.

Requisitos para el ingreso

1. Ser argentino, naturalizado o por opción.

2. Tener salud y aptitudes psicofísicas adecuadas.
3. Tener aprobado el ciclo secundario completo al momento de la incorporación.
4. Tener entre 18 y 30 años de edad.
5. Aprobar un examen de ingreso de aptitudes físicas, psicotécnicas.

El que primero se encuentra detallado es el Examen Psicotécnico, que consiste en la administración de técnicas psicológicas y entrevistas individuales de los postulantes con el objetivo de descartar la presencia de indicadores psicopatológicos como así también determinar la estabilidad emocional del individuo frente a las tensiones laborales, características individuales (actitudes, aptitudes, etc.) que le permitan afrontar las condiciones requeridas para el futuro desempeño de la labor policial. También se lo analiza en el examen Médico, el examen atlético que consta de 4 pruebas.

Decreto Reglamentario

El Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, que ejercerá el mando orgánico de la Policía Buenos Aires 2 a través de la Subsecretaría de Seguridad.

El personal de la Policía Buenos Aires 2 actuará de oficio cuando la tarea de prevención fuera ordenada por un superior jerárquico o a través del Sistema de Emergencia Policial, y a requerimiento de particulares mientras despliega su accionar preventivo.

Se entenderá por "prevención" al conjunto de medidas tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que influyan sobre potenciales infractores a la comisión de un delito.

Se entenderá por "disuasión" a todas aquellas acciones tendientes a disolver motivaciones o situaciones concretas próximas a transformarse en hechos delictivos.

Funciones esenciales del Personal de la Policía Buenos Aires 2

Estarán determinados por la característica de patrullaje móvil, preventivo y disuasorio, asumiendo el primer nivel de proximidad de las fuerzas policiales para satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de seguridad y prevención del delito.

Los Oficiales de Proximidad realizarán tareas básicas de prevención urbana en sectores predeterminados. Integrarán las Unidades y su función es netamente operativa, de acción

permanente, observación constante y actuación inmediata. Su actividad se centra en evitar y/o hacer cesar la comisión de hechos delictivos y contravencionales.

El personal de la Policía Buenos Aires 2 podrá limitar la libertad de las personas únicamente en los siguientes casos:

1. En cumplimiento de orden emanada de autoridad judicial competente.
2. Cuando se trate de alguno de los supuestos prescriptos por el Código Procesal Penal o la Ley Contravencional de aplicación al caso.
3. Cuando sea necesario conocer su identidad, en circunstancias que razonablemente lo justifiquen y se nieguen a identificarse o no tengan la documentación que lo acredita.
4. En ocasión que se requiera suspender la comisión de un delito.

La Descentralización Operativa de la Policía Buenos Aires 2 estará compuesta por 6 estaciones con jurisdicción en los siguientes partidos del conurbano:

Estación 1: Vicente Lopez, San Isidro, San Fernando y Tigre.

Estación 2: San Martín, Hurlingham y Tres de Febrero.

Estación 3: Morón, Ituzaingo y Merlo.

Estación 4: La Matanza.

Estación 5: Lomas de Zamora y Lanús.

Estación 6: Avellaneda y Quilmes.

En caso que la Jefatura de la Policía Buenos Aires 2 recaiga en un civil, el mismo deberá tener formación universitaria, así como también recibirá un curso formativo en orden a la responsabilidad del cargo, especialmente destinado a la adquisición o nivelación de conocimientos y políticas de seguridad.

Capítulo IX: DESCRIPCIÓN DE CASO. POLICÍA DE LA RIOJA

Marco normativo y diseño institucional

La policía de la provincia de La Rioja se rige por la ley orgánica policial 6943, del año 2000, por la ley de personal policial 7061 del mismo año y por el decreto reglamentario de esta última que es el 398 del año 2002.

La autoridad máxima del sistema de seguridad, por debajo del Gobernador de la Provincia, es el Secretario de Gobierno, Justicia y Seguridad.

La función de la policía es esencialmente el mantenimiento del orden público, la preservación de la seguridad pública y la prevención del delito, para lo cual dispone de un amplio conjunto de facultades comunes a todas las policías del país y que por razones de brevedad omitimos (art. 12, LOP).

La policía de la provincia de La Rioja presenta una característica llamativa, toda vez que teniendo en cuenta que la población de la provincia ronda en los 300.000 habitantes el número de policías de la planta era a fines de 2007 de 455 oficiales y 2086 suboficiales, lo que da una relación de mas de siete policías por cada mil habitantes lo cual configura una proporción inusualmente alta. La explicación encontrada – y constatada in situ durante la investigación – es que la planta es recurrentemente utilizada como

**Cuadro
Policía de La Rioja – Cuerpo de Oficiales**

Jerarquía	Cuerpo Seguridad	Cuerpo Profesional	Total
Comisario General	4	3	1
Comisario Mayor	11	0	0
Comisario Inspector	25	0	0
Comisario	40	0	0
Subcomisario	41	0	3
Oficial Principal	80	0	0
Oficial Inspector	78	0	1
Oficial Ayudante	176	0	6
TOTAL	455	3	11

Cuadro
Policía de La Rioja – Cuerpo de Suboficiales

Jerarquía	Cuerpo Seguridad	Cuerpo Técnico	Total
Suboficial Mayor	37	5	42
Suboficial Auxiliar	43	10	53
Suboficial Escribiente	268	36	304
Sargento 1º	377	14	391
Sargento	581	13	594
Cabo 1º	239	2	241
Cabo	126	2	128
Agente	415	27	442
TOTAL	2086	109	2195

La orgánica policial diseña un modelo de policía tradicional, con elevado nivel de desagregación jerárquica – similar el que tenía Mendoza hasta la reforma de 1998 / 99 – y con la particularidad de que los agentes de policía pasan automáticamente al nivel de suboficial al cabo de determinado tiempo en la función.

Cuadro
Policía de La Rioja – Estructura Jerárquica

Oficiales	Suboficiales
Comisario General	
Comisario Mayor	
Comisario Inspector	
Comisario	Escribiente
Subcomisario	Auxiliar mayor
Oficial Principal	Sargento 1º
Oficial Inspector	Sargento
Oficial Subinspector	Cabo
Oficial Ayudante	Agente

Experiencia con nuevas modalidades de policía

Desde mediados de los años ochenta, se comenzó a observar un incremento en la criminalidad en la provincia de La Rioja relacionado con la emergencia de pandillas juveniles dedicadas a delinquir en ciertas zonas de la ciudad, y entre las cuales se

presentaron violentos conflictos territoriales que afectaron tanto la propiedad privada como la integridad física de los residentes de estos barrios. Con el objetivo de frenar el avance de este fenómeno, la Fuerza de Seguridad Provincial hizo uso de diferentes técnicas y métodos, como por ejemplo la utilización masiva de personal uniformado en la calle dedicado a tareas preventivas, el aumento del parque automotor a fin de mejorar el tiempo de respuesta a las llamadas de servicio, y la aplicación de la Ley Seca para reducir delitos relacionados con el consumo de alcohol.

Si bien estos métodos tuvieron un impacto positivo en el corto plazo, no fueron lo suficientemente fuertes como para sostenerse en el tiempo, ya que la responsabilidad de solucionar el problema fue puesta exclusivamente en manos de la Fuerza Policial, la cual ya no daba abasto para responder a las exigencias tanto del gobierno como de la sociedad, quienes exigían respuestas inmediatas para poner fin a lo que sucedía.

Desde 1998, y con el objetivo de mejorar la gestión institucional en la provincia de la Rioja, se empezaron a crear Equipos de Planificación Estratégica integrados por representantes de las diferentes áreas de gestión del gobierno. En el 2000, la crisis económica que afecta a la Argentina, lleva a la policía de la provincia a “auto acuartelarse” por 35 días con el fin de reclamar mejoras salariales y en los horarios de descanso. Esta crisis fue solucionada por medio de una reestructuración organizacional, que incluyó una nueva propuesta de objetivos para la fuerza policial. De esta forma, se crean la Secretaría de Seguridad como parte del organigrama del gobierno provincial, y la Dirección de Planeamiento Estratégico dentro de la policía. Esta nueva Dirección tuvo la responsabilidad de proponer una estrategia de trabajo de carácter institucional y de representar a la policía en los Equipos de Planificación Estratégica de la provincia.

Como resultado, en el año 2003, se genera el primer Plan Estratégico de la Policía en la provincia, el cual redefine la misión, visión, ejes y líneas principales de servicio. Esta redefinición implicó la creación de un nuevo modelo de seguridad pública el cual gira en torno a tres elementos fundamentales: asociación con la comunidad, relevamiento y resolución de problemas; elementos muy relacionados con el concepto de policía comunitaria, tal como se ha definido y aplicado en otros países. Este nuevo modelo de policía conforma un verdadero “corpus” doctrinario y práctico, al cual Argentina ha permanecido ajena, más allá de algunas experiencias aisladas, marcadamente voluntaristas y

escasamente sistemáticas. En pocas palabras, en el centro del Plan Estratégico está la comunidad considerada a la vez como principal cliente y principal socio de la policía.

El proceso de implementación de la estructura de la Policía Comunitaria se inicia a mediados de 2003 en cuatro comisarías (Primera, Cuarta, Quinta y Séptima) y tiene como base la creación de cuatro niveles territoriales de actuación:

- A. Comité de Coordinación Estratégica intersectorial Gubernamental
- B. Equipo de Planificación e Implementación de la Policía Comunitaria
- C. Consejos Operativos de Coordinación Intersectorial Zonal (COCI)
- D. Consejos Barriales de Policía Comunitaria

Comité de Coordinación Estratégica intersectorial Gubernamental, integrado por el Secretario de Justicia y Seguridad, el Jefe de Policía, el Jefe de la Unidad Regional, el Director de Planeamiento Estratégico, por parte de la policía y representando a las otras áreas del gobierno provincial entre otras: Educación, Desarrollo Social y Asuntos Municipales; Salud, Deportes, Tercera Edad, Relaciones con la Comunidad, Familia, Juventud, Cultura y Justicia de Menores. Su misión es la coordinación estratégica, el apoyo y la promoción de la participación activa de todos los sectores relacionados con el tema.

Equipo de Planificación e Implementación de la Policía Comunitaria, comité operativo integrado por el Sub-Director de Seguridad, Comisarios y Subcomisarios de las Comisarías, el Jefe y Subjefe de Prevención Urbana y Asuntos Juveniles, entre otros. Las tareas de este equipo de trabajo se subdividen en los siguientes grupos: Equipo de selección, seguimiento; Equipo de capacitación; Equipo de comunicación; Planificación; Capacitación; y Selección del personal. Apoyo y asesoramiento del proceso

Los Consejos Operativos de Coordinación Intersectorial Zonal (COCI), que son de carácter zonal, implementándose en cada área o territorio (Comisaría) donde se desarrolla la nueva modalidad. La característica de los mismos es la de estar integrados por la policía, por representantes del gobierno provincial, la municipalidad y organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

En estos Consejos participan el Comisario y el Subcomisario (Jefe y Segundo Jefe de la Comisaría) y representantes de las áreas de gobierno provincial y de la municipalidad, así como de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (también asisten a las

mismas oficiales y suboficiales de la Comisaría, profundizando el diálogo con las personas del gobierno y la comunidad)

Consejos Barriales de Policía Comunitaria, que configuran la organización de la policía comunitaria en el ámbito más local –el barrio– incluyendo a representantes de la policía y de todos los sectores sociales y económicos involucrados en el problema en dicho nivel.

En él participan en forma directa, sin intermediarios representantes de las escuelas, los centros de salud, los centros de recreación, clubes, iglesias, centro vecinal de la zona y personas que a título individual desean participar como ciudadanos comunes en la estrategia de reducir el delito, el desorden y la incivilidad.

Corresponde a estos Consejos la organización de la policía comunitaria en cada barrio, el desarrollo de los planes de capacitación de los vecinos y organizaciones locales, la gestión de distintos programas de contención de niños, jóvenes o personas en riesgo, la colaboración con la policía en la reunión de información y en la detección de problemas barriales potencialmente generadores de disfunción

El nuevo modelo de seguridad pública implicó también que se diseñara e implementara un nuevo modelo de capacitación policial dirigido a enfatizar los tres ejes temáticos de la policía comunitaria mencionados en la sección anterior.

Adicionalmente, se desarrolló un proceso para mejorar la eficiencia de las reuniones con Vecinos; Este proceso se llevó a cabo en dos áreas de competencia, una de ellas en el ámbito netamente policial en lo referente a facilitación de reuniones y resolución de problemas, en el que se pone un fuerte acento en la formación de jóvenes oficiales desde las escuelas de policía y otro espacio de capacitación que se lleva a cabo en las comisarías dirigido a los oficiales de Servicio, con la finalidad de que fortalezcan la gestión del Jefe de Comisaría brindando herramientas a los policías para que actúen como líderes de gestión y logro de acuerdos.. También se lleva a cabo otro espacio de capacitación dirigido a los vecinos que participan desde los COCI (Consejo Operativo de Coordinación Intersectorial.

Sumado a lo anterior, el proceso de capacitación incluye estrategias de trabajo en red y definiciones más claras con respecto a la distribución de roles y tareas que serán llevada a cabo por los distintos actores de este proceso, y herramientas de auditoría de la gestión policial, orientadas a los policías sobre aspectos netamente policiales referentes a las

nuevas tareas y roles y otro de corte netamente social sobre la participación vecinal e inter-agencias en este proceso.

Por medio de acto administrativo se designó como responsable de la actividad de capacitación al Jefe de la Unidad Regional. Inicialmente, se decide capacitar a un tercio del personal policial que prestaba servicios de guardia. Así, se convocó a todo el personal que se encontraba en horas de franco para recibir el nuevo entrenamiento en la misma Central de Policía. De esta forma, se tenía previsto capacitar entre cuarenta y sesenta policías por turno, los cuales debían regresar y continuar con la capacitación en su próximo horario de franco de servicio.

Lamentablemente, esta estrategia de convocatoria fracasó, y los jefes de comisaría enviaron a diferentes policías a cada etapa de la capacitación, priorizando el cumplimiento con la formalidad de enviar el número de agentes previsto en el cronograma, pero a la vez eliminando la continuidad de la capacitación. De esta forma, un policía recibiría la primera lección, otro la segunda y así sucesivamente. La identificación de este problema llevó a que se propusiera otra modalidad de entrenamiento, a través de la cual la capacitación del personal se llevaría a cabo en la misma unidad de orden público en donde se desempeñaba. Para ello, se convocabía al personal dos horas antes del inicio de actividades del día en el que tenían doble turno de guardia para recibir la capacitación. Sin embargo, este proceso se vio interrumpido de nuevo, esta vez por cambios en la dirección política de la Secretaría de Seguridad.

Una vez superados estos obstáculos, a Diciembre de 2003 alrededor de 300 policías de las comisarías donde se estaba implementando el programa, y además los oficiales y suboficiales de los Departamentos de Prevención Urbana y Asuntos Juveniles, ya habían sido capacitados en los temas básicos relacionados con la policía comunitaria y el nuevo modelo de seguridad pública. Adicionalmente, todos los policías de las comisarías que no integran el sistema reciben una capacitación mínima (tres horas) sobre la naturaleza del proyecto y características de la policía comunitaria, y también se dictaron talleres de capacitación en los cursos anuales de oficiales sub comisarios y comisarios. De hecho, desde el año 2006 el tema de policía comunitaria forma parte del currículo de estudio de los institutos de formación policial (Escuela Superior, Instituto de Formación Superior, y Escuela de Suboficiales y Agentes).

Sin embargo, inicialmente al interior de la policía el modelo fue descalificado por aquellos miembros de la institución que pensaban que ser un policía comunitario iba en contravía de los ideales de masculinidad tradicionalmente arraigados en la cultura institucional. Así, un grupo de líderes influyentes dentro de la policía desestimó el modelo y se da una división interna entre los que están a favor y los que están en contra de la policía comunitaria, siendo este último el grupo más influyente en las decisiones atinentes a las acciones policiales.

Por ello, si bien la implementación de la policía comunitaria en la Rioja generó una serie de expectativas de logro concretas (por ejemplo, bajar el índice de delitos, mejorar la percepción que de la policía tiene la comunidad, mejorar la sensación de seguridad, aumentar el nivel de participación de la comunidad en las políticas de seguridad, e incrementar el nivel de satisfacción del personal policial), éstas son netamente conceptuales y, al no ser compartidas por la totalidad de la dirección policial, se quedan en el papel.

Igualmente, al principio el modelo también fue visto con desconfianza por parte de la comunidad. En efecto, el hecho de que ahora el policía se bajara de su vehículo y entablara un diálogo con los vecinos creaba suspicacias, ya que éstos estaban acostumbrados a que el único contacto que tenían con la policía era cuando se presentaba un crimen o cuando alguien tenía problemas con la justicia. Hasta el momento, la policía y la comunidad tenían una relación poco comunicativa.

Por otra parte, los funcionarios de las otras áreas del gobierno cuya participación era necesaria para lograr el éxito de la policía comunitaria, tampoco querían verse asociados con la policía. Dado que muchos de estos cargos dependen del proselitismo político, estos funcionarios preferían mantener una buena imagen con la comunidad y evitar todo lo que a ella le disgustara, incluyendo a la policía.

Una vez identificados estos problemas, se decidió que el término *policía comunitaria* daba demasiado énfasis a la acción policial, e ignoraba la participación de otras áreas de gobierno. Por ello, se decide asumir el nombre de *Prevención Ciudadana* y se le da más protagonismo a las Brigadas de Prevención Comunitaria, de las cuales se hablará más adelante.

El nuevo esquema de trabajo permite el involucramiento de otras áreas de gobierno y subraya la importancia del trabajo mancomunado entre policía-gobierno-sociedad en aras de lograr comunidades más seguras.

Nuevas tareas

Durante ese mismo periodo, y a pesar los obstáculos iniciales, se inició la tarea de relevamiento en las comisarías en que se realizaba la prueba piloto, con el objeto de identificar a los actores sociales y a los referentes comunitarios, tanto formales como informales, con los cuales se pudiera trabajar. Una vez identificados, los actores sociales fueron invitados a participar en Consejos Operativos de Coordinación Intersectorial (COCI), junto con representantes de diferentes áreas del gobierno provincial.

Los COCI son un espacio de discusión en los que la comunidad puede expresar sus preocupaciones con respecto a la actividad delictiva y la sensación de inseguridad en su sector, y en los cuales las autoridades gubernamentales y de policía pueden explicar a la comunidad los contenidos del nuevo modelo de seguridad pública y las formas de trabajo a desarrollar dentro del marco del mismo. De esta forma, se realiza un trabajo conjunto en el que se definen grupos de trabajo con responsabilidades específicas (por ejemplo, calidad de vida; niñez, juventud y familia; deporte y recreación; y cultura), se identifican problemas puntuales de cada barrio, se identifican recursos disponibles del gobierno y la comunidad, y se establecen estrategias de trabajo.

Durante las reuniones de los COCI los grupos de trabajo elaboran propuestas de trabajo para enfrentar los problemas prioritarios en la zona. Por ejemplo, en la primera reunión del COCI de la Comisaría Quinta en Agosto de 2003, se estableció que las pandillas juveniles debían ser la prioridad de la acción conjunta policía-comunidad en el sector de su jurisdicción. En la segunda reunión, tras discutir el problema y las posibles formas de enfrentarlo, los grupos de trabajo propusieron estrategias tales como la creación de escuelas para padres, dirigidas a los padres de jóvenes involucrados en pandillas; la creación de huertas comunitarias para trabajar directamente con los jóvenes de la zona; el mejoramiento de la infraestructura deportiva del sector para promover que los jóvenes invirtieran su tiempo de ocio en actividades pro-sociales; y la creación de talleres de teatro, en los cuales se dictarían clases y presentarían obras que abordasen temas sociales como la violencia.

Dado que el tema de las pandillas juveniles fue identificado como un problema prioritario en toda la provincia, fue necesario crear un cuerpo operativo dedicado específicamente al tratamiento de este fenómeno. De esta forma, se creó un equipo técnico integrado en su

totalidad por personal policial que tendría la tarea de informar a los jefes de comisaría que habían comenzado a implementar el nuevo modelo de seguridad acerca del accionar de las pandillas, y así facilitar el trabajo de los COCI.

Paralelamente, se empieza a trabajar con el concepto de mapeo. Así, la Oficina de Operaciones de cada comisaría recibe un mapa con zonificación y asignación de personal de la comisaría para cada sector. Este personal se encarga de realizar visitas domiciliarias e iniciar los primeros contactos con los vecinos. Así, tanto policías como ciudadanos se dan cuenta que es posible trabajar juntos sin considerarse mutuamente como una amenaza, y que ambos grupos tiene los mismos intereses y objetivos.

Las oficinas de operaciones de cada comisaría empezaron a recoger información sobre incivilidades en cada sector, permitiendo la identificación de lugares específicos y, en consecuencia, la realización conjunta comunidad-policía de acciones preventivas concretas y enfocadas a los lugares donde los problemas son identificados. Una de las estrategias utilizadas dentro de este marco, es la de poner sobre aviso a los autores de incivilidades sobre las consecuencias que sus acciones les pueden acarrear y, así, antes de que se sucedan los hechos se logran acuerdos que evitan la ocurrencia de situaciones que afectan la sensación de seguridad de los vecinos del sector.

Otro fenómeno interesante que se dio como consecuencia de la implementación del nuevo modelo, fue la aparición del voluntariado ciudadano constituido por vecinos de buena voluntad que llevan a cabo tareas tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos del sector (por ejemplo, acciones de mejoramiento de edificios públicos, espacios verdes y asistencia social a niños, jóvenes y ancianos).

Registros de incivilidades:

La Brigada de Prevención Comunitaria

En Agosto de 2003, por iniciativa del Ministerio de Seguridad, se crea oficialmente la Brigada de Prevención Comunitaria, la cual jugaría un papel fundamental en el proceso de implementación del nuevo modelo de seguridad en la Provincia de la Rioja.

Esta Brigada es un cuerpo de acción preventiva, compuesto por oficiales de policía responsables de recopilar información, mediante el relevamiento, acerca de individuos en inminente riesgo de conductas antisociales. La Brigada también determina patrones en sus

conductas e investiga su actividad delincuencial y modus operandi, en un trabajo coordinado con la sociedad en pos de la prevención comunitaria.

La tarea de *relevamiento* involucra la realización de un trabajo de campo con el fin de elaborar un informe detallado sobre la situación del delito en los barrios de la jurisdicción asignada, incluyendo niveles de criminalidad, ubicación geográfica de las zonas críticas del sector, y detección y ubicación de áreas de acción de las pandillas juveniles. En cuanto a este último aspecto, la Brigada debía observar las formas de operar, las relaciones con otros grupos, los horarios de reunión y la frecuencia de los actos delictivos de estas pandillas, sin iniciar aún un contacto directo con los jóvenes que las conforman, y reportarlas a los superiores.

Una vez identificados los grupos juveniles problemáticos y tras un análisis detenido de la información obtenida por medio del *relevamiento*, la Brigada debe iniciar una labor de *abordaje*, por medio de la cual los oficiales inician el contacto con estos jóvenes. El método de acercamiento a los jóvenes se ha dejado a la discreción de cada policía. Es decir, no hay un estándar institucional que dicte exactamente como debe realizarse dicho acercamiento. De esta forma, cada policía evalúa la peligrosidad de la pandilla y decide si presentarse como policía comunitario, miembro de una ONG o representante de alguna otra área de gobierno diferente a la policía. De cualquier forma, se busca entablar una relación seria y confiable con estos grupos que permita un proceso de trabajo que ayude a estos jóvenes a salir de su situación delincuencial, y que garantice la integridad física tanto de los policías involucrados en el *abordaje* como de los vecinos que colaboraron con la función de relevamiento.

La labor de abordaje permitió observar la existencia de pandillas juveniles en sectores con diversas situaciones económicas. Es decir, se identificó la presencia de pandillas tanto en sectores marginados como en zonas de clase media de la ciudad. Sin embargo, el contacto con estos jóvenes permitió identificar un patrón común a la mayoría de pandilleros, y este es la presencia de situaciones familiares complicadas (por ejemplo, padres separados, padres abusivos o alcohólicos, etc.), lo que lleva a estos jóvenes a buscar aceptación en grupos de pares. También se observó que la falta de oportunidades educacionales y laborales juega un papel importante en la decisión de estos jóvenes de unirse a una pandilla.

Así, se presentaron varios casos en los que se logró obtener con éxito la confianza de los pandilleros, y se recabó información importante con respecto a sus situaciones y necesidades más importantes. Esta información fue posteriormente presentada a los COCI en donde se discutieron posibles estrategias para ayudar a estos jóvenes.

La Brigada continuó sus contactos con los grupos con los que se había logrado un nivel de confianza inicial y, con el fin de mantener dicha confianza, se hizo un esfuerzo por no prometer cosas que no pudieran ser cumplidas, ya que estos grupos tienden a ser el objeto de falsas promesas que los llevan a no creer en ningún tipo de institución. Sin embargo, la Brigada hizo un gran esfuerzo por trabajar con otras áreas de gobierno y con los COCI para poder ofrecer soluciones a algunos de los problemas más urgentes de estos muchachos, y, en efecto, se logró ofrecer oportunidades laborales a la mayoría de estos pandilleros. De hecho, algunos de estos jóvenes luego asumieron un papel como *referentes barriales* a través del cual servían como intermediarios entre la policía y las pandillas del barrio, y ayudaban a prevenir o reducir los niveles de conflicto. Sin embargo, algunos jóvenes abusaron de este rol para manipular políticamente a los jóvenes de sus barrios. Cuando estos casos eran identificados, la Brigada actuaba rápidamente para desvincular a esta persona del grupo y evitar que el programa se viera afectado.

En la actualidad, la BPC de la Rioja tiene muy buenas relaciones con estos grupos de jóvenes, aún cuando no se pudo dar respuesta a todas sus necesidades. Como se puede observar en la Tabla No. 1, el número de menores involucrados en actos delictivos disminuyó en aproximadamente un 24% para los hombres y un 32% para las mujeres entre el 2003 y el 2004. Se puede argumentar, que este fue un efecto positivo inmediato de la Brigada. Pero las cifras también sugieren un incremento importante en el año 2005, incluso superando el número de menores delincuentes registrado en el año 2003. Es posible que esta situación se haya presentado porque algunas áreas de gobierno no cumplieron con la totalidad de los programas para ayudar a estos jóvenes.

Adicionalmente, a finales del 2005 el Juzgado de Menores resuelve prohibir que la policía realice cualquier tipo de tarea de relevamiento con menores. Fundado esta decisión en legislación que le brinda potestad para el abordaje del problema con amplias facultades (legislación de Orden Nacional a la que la Provincia de la Rioja adiere) no considera que la

Policía pueda ser garante de los derechos que los menores gozan. Fundados en normativa de orden Constitucional. Esta labor pasa entonces a manos del mismo Juzgado de Menores.

En resumen, a pesar de los distintos esfuerzos realizados por el gobierno para dar soluciones a la problemática juvenil y del trabajo de la BPC, la situación se va complicando gradualmente, en parte por la falta de continuidad en los procesos así como por la corta duración de los programas de capacitación y de empleo ofrecidos a los pandilleros.

Adicionalmente, no se cuenta con una estrategia seria para enfrentar los problemas intrafamiliares que aquejan a muchos de estos jóvenes. Los pocos recursos con que al final se contaba para llevar a cabo la estrategia de Prevención Comunitaria y la pérdida de interés con el tiempo, han llevado a que la problemática de las pandillas siga siendo una de las mayores preocupaciones en la provincia de La Rioja. De hecho, como se puede observar en la Tabla No. 2, solamente en la capital de la provincia el número de pandillas prácticamente se ha duplicado entre 2006 y 2007.

Conclusiones

Si bien la implementación del modelo de policía comunitaria en la provincia de la Rioja se ha visto enfrentada a diversos obstáculos, especialmente de tipo institucional y de recursos, el programa ha promovido un mejoramiento en las relaciones entre la policía y la comunidad, especialmente con los grupos juveniles, con quienes las relaciones habían sido especialmente conflictivas en el pasado.

La política de gestión propuesta para el año 2008, pretende además un involucramiento total en esta cuestión social, trabajando no solamente con jóvenes en riesgo, sino involucrando aún más a los vecinos. Como se puede observar en el Gráfico No. 1, el nuevo modelo de seguridad apunta a que los jefes policiales asuman un papel mucho más social y mantengan una relación mucho más cercana con la comunidad, lo que implica abrir espacios de diálogo con respecto a los problemas sociales de cada barrio. Se espera así dar un alto contenido social al trabajo de prevención comunitaria, mejorar la sensación de seguridad de los ciudadanos y aumentar la confianza en las instituciones.

La Secretaría de Prevención Ciudadana: tiene el rol de coordinador y promotor social, para ello se encuentra facultada para la celebración de convenios, con las áreas que de una u otra

forma cuenten con recursos, o que por sus acciones se relacionen a la problemática de la Seguridad, en sus distintos aspectos; para ello cuenta con tres direcciones:

1º-“De Coordinación Comunitaria”, a cargo de dos Comisarios en actividad, tiene por misión articular las acciones que deban ser llevadas a cabo por la policía y estén dirigidas a zonas conflictivas, estableciendo un espacio de coordinación, con las distintas áreas del Gobierno participantes.

2º- “Brigada de Prevención Comunitaria”, como lo viene haciendo desde su creación, en Julio de 2003, a la fecha es responsable por el relevamiento de la disfuncionalidad juvenil, y el informe de evolución e impacto de los programas de contención e inclusión de jóvenes que se lleve a cabo, además de constituirse en garante de la seguridad de quienes sean los actores responsables de la interacción con jóvenes disfuncionales.

3º- “Programas”, esta área es la encargada de relevamiento de programas del gobierno que tengan como población meta a los jóvenes, en su capacitación, desarrollo personal, contención, tratamientos de distinta naturaleza, ya sea de prevención sanitaria como de tratamiento de adicciones. Con la finalidad de poder realizar un enlace efectivo entre estos programas y la población meta, evitando superposición de beneficiarios y/o ausencia total de estos programas en algunos sectores críticos de la población.

Promueven Prevención Ciudadana

El Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, inició actividades del Plan Estratégico de Prevención Ciudadana en el barrio Saviore. En la ocasión, el ministro de Gobierno, Carlos Luna sostuvo que "nuestra gente ya se da cuenta que es muy importante aunar esfuerzos en lo que tiene que ver con la prevención social, la inclusión y la contención de nuestras familias y de nuestros jóvenes".

El plan de prevención incorporó a seis jóvenes beneficiarios, quienes realizarán tareas comunitarias y de mantenimiento en la zona del barrio Saviore, incluyendo La Cañada y Divino Niño Jesús. Los chicos recibirán un incentivo económico y las tareas serán verificadas por los vecinos. En el acto de presentación del plan, también estuvieron presentes el subsecretario de Gestión Comunitaria, José Pistek; el director General de Inclusión Social, Roberto Navarro; y el titular de la Asociación Civil para el Desarrollo Humano y Familia, Julio Poledri. En la oportunidad, los jóvenes recibieron equipamiento para que puedan desarrollar sus tareas, consistente en una desmalezadora, un pulverizador a

presión y elementos de limpieza. Por otra parte, el acto fue amenizado con la interpretación musical en guitarra, del joven David Tello, además de la actuación del grupo teatral Resorte. El ministro de Gobierno, Carlos Luna sostuvo que "queremos multiplicar estas acciones en toda la ciudad, particularmente en aquellos lugares que por su contexto geográfico y por sus características sociales, tienen determinadas particularidades".

Capítulo X: DESCRIPCIÓN DE CASO. POLICÍA DE MENDOZA

La reforma policial de 1998 y los nuevos marcos normativos

La provincia de Mendoza implementó una profunda reforma de su sistema de policía en el año 1998 y posteriormente sancionó las leyes 6721 y 6722, en 1999 que formalizaron normativamente dicha reforma. Esa reforma, justificada e incluso acelerada por hechos inaceptables en el contexto de una democracia madura, definió cambios significativos en la carrera policial, en la estructura y en diversos aspectos funcionales, pero dejó abierto el debate en torno a *un nuevo modelo de policía que reemplazara al entonces vigente* en la provincia.

Es que la reforma no pareció tanto motivada por la necesidad de modernizar a la policía sino más bien de evitar en el futuro la repetición de los hechos que habían signado la imagen de la institución en la última década. Casos como “Garrido y Baigorria”, “Guadartí”, “Gómez Romagnoli”, “Bordón” y otros, hasta la eclosión final que significó la huelga policial de octubre de 1998, generaron efectos sobre nuestra sociedad y sobre nuestra dirigencia política que llevaron a acelerar la implementación de cambios profundos. La Policía de Mendoza en su conjunto estuvo ausente de la preparación y definición de esa reforma y quizá por ello la percibió más como una amenaza o un castigo que como una magnífica oportunidad de dar un salto institucional hacia el futuro.

Por otro lado, y como lo señalaremos a lo largo del presente Capítulo, juzgamos que existieron evidentes contradicciones de carácter político entre quienes comenzaron la reforma en 1998 – gobierno justicialista del Dr. Arturo Lafalla – y las nuevas autoridades provinciales que asumieron tanto en 1999 y 2003. En estos dos últimos casos, los actores políticos a cargo de la seguridad parecieron desconocer los objetivos profundos de la reforma.

A fin de evaluar la situación actual de la policía, recordemos que la reforma de 1998 / 1999 contuvo los siguientes principios fundamentales:

La ley 6721, de Sistema de Seguridad Pública de la Provincia de Mendoza establece el nuevo sistema de Seguridad Pública definiéndolo como el conjunto de componentes públicos, privados y comunitarios que tienen por finalidad el diseño, coordinación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas de seguridad pública.

Básicamente esta ley tiene como 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.

Enumera como principios fundamentales que el Estado provincial debe asegurar a todos sus habitantes las condiciones de seguridad pública, afirma que la seguridad es una tarea irrenunciable del Estado provincial y que es prioridad la prevención general de conductas ilegales; establece como derecho de los ciudadanos y deber del Gobierno, promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública. Este último dato es relevante a los fines de considerar posibles alternativas al modelo de prestación de servicio de seguridad pública actual.

Define lo que es el Sistema Provincial de Seguridad Pública como el conjunto de componentes públicos, privados y comunitarios, que tiene por finalidad propender a la unidad y coordinación en la formulación, diseño, planificación, ejecución, conducción, control y evaluación de las políticas de seguridad pública que se apliquen en la provincia de Mendoza, con especial referencia al Sistema de Policías.

Enumera a quienes integran el Sistema Provincial de Seguridad Pública desde el Gobernador hasta los prestadores privados de seguridad, pasando por el Poder Legislativo y Judicial, el Ministerio de Justicia y Seguridad, la Inspección General de Justicia, el Servicio Penitenciario, Defensa Civil, Policías de la Provincia, instituciones creadas por la ley 6354 de la Niñez y la Adolescencia, el Consejo Provincial de Seguridad, el Consejo Asesor de Seguridad, los Municipios, los Consejos Departamentales y Foros Vecinales y los coordinadores de seguridad, los que deberán interactuar permanentemente.

Crea el Consejo Provincial de Seguridad Pública que lo integran el Ministro de Justicia y Seguridad, el Director-Presidente de la Inspección General de Seguridad, los Legisladores de la Comisión Bicameral de Seguridad Pública y un representante del Poder Judicial.

Establece que el Poder Ejecutivo será el encargado de implementar en todo el territorio de la Provincia el sistema de Consejos Departamentales y de Foros Vecinales, atendiendo a criterios de flexibilidad, operatividad y eficacia. De esta manera se busca establecer un sistema de “red” de consejos en todos los departamentos y de foros dentro de cada uno de los departamentos.

Los Foros Vecinales son ámbitos de discusión de problemáticas localmente acotadas y se prevé su reunión con representantes de organismos gubernamentales, tanto provinciales como municipales, con personal de comisarías y subcomisarías, para analizar y debatir situaciones delictivas del barrio y en conjunto diseñar estrategias de prevención tanto para el personal policial como para los vecinos.

Son, acorde a la ley, misiones de los Consejos y de los Foros las relacionadas con 1) facilitar y promover la comunicación y cooperación entre la comunidad y las policías de la provincia en los ámbitos departamentales y vecinales; 2) propiciar la participación efectiva de la comunidad en la formulación y diseño de planes y proyectos atinentes a las condiciones de seguridad publica en su ámbito de actuación, 3) contribuir al mejoramiento en el funcionamiento de las policías de la provincia y 4) proponer a las autoridades competentes la elaboración e implementación de medidas, acciones y actividades, que redunden en el mejoramiento de las condiciones de seguridad publica en su ámbito de actuación.

Se prevé que funcionará un Foro Vecinal en cada comisaría, pudiéndose subdividir el ámbito de aplicación y crear nuevos foros donde sea necesario. Los foros deben estar integrados por representantes de entidades comunitarias con personería jurídica reconocida. La disposición sobre la necesidad de personería jurídica ha generado críticas al rigidizar en exceso el diseño del sistema. De allí que en su implementación práctica esta disposición se ha soslayado buscándose una participación de todos los interesados.

Alrededor de once municipios han adherido a la ley y van comenzando a preparar la implementación – junto con el Ministerio – de los Consejos y Foros de Seguridad. Hasta la fecha, también varios municipios han creado y puesto en marcha los Consejos Departamentales de Seguridad. Recién el día 6 de noviembre de 2000 se llevó a cabo la asunción de los primeros Coordinadores Departamentales de Seguridad de los municipios de Godoy Cruz (2), Maipú (2), Tunuyán (1), Luján (1) y Junín (1). Cada uno de estos Coordinadores de Seguridad cobrarán por su tarea una remuneración de alrededor de 2000 pesos.

Otros municipios han seguido estrategias distintas respecto al tema de seguridad. San Rafael, por ejemplo, decidió la creación de un Consejo Departamental de Seguridad diferente al de la ley provincial, integrado por todos los actores del proceso de la seguridad

incluido representantes del Poder Judicial y con un carácter consultivo y articulador. Así se ha creado un Consejo Departamental de Seguridad integrado por un representante de la Policía Federal; un representante de la Policía provincial; un representante titular y un suplente de la Justicia Federal; un representante titular y un suplente de la Justicia Provincial; un representante de cada bloque del Concejo Deliberante; todos los legisladores (senadores y diputados) del distrito de San Rafael; el Secretario de Gobierno del municipio; el Director de Defensa Civil; un representante de Gendarmería; un representante de Vialidad y dos representantes de las uniones vecinales del departamento.

Guaymallén, por su parte, ha continuado con la vigencia de los Consejos Urbanos de Seguridad creados por la ley 5960 y que tuvieron un escaso desarrollo en la provincia. En el caso puntual de este municipio, el Consejo se integra naturalmente con autoridades municipales y de la policía (Jefe de zona y Comisarios) y sugiere estrategias en el tema seguridad. El municipio tiene designado además un funcionario con el cargo de Director Municipal de Seguridad.

En el departamento de Maipú se le dio continuidad al antiguo Consejo Departamental (creado en el marco de la ley de Consejos Urbanos de Seguridad) pero modificando y acomodando su diseño al nuevo marco.

En cuanto a los Foros, hasta la fecha se han constituido los siguientes foros, a comienzos de instaurarse el sistema se constituyeron muchos en varios departamentos, pero ante la falta de una operatoria clara y al ser solo espacios de catarsis y queja fueron languideciendo, reuniéndose esporádicamente a partir de convocatorias especiales.

La Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad promueve activamente reuniones de vecinos a fin de explicitar los alcances y novedades de la nueva ley, ya que no siempre en la constitución de los Foros participa activamente el municipio y de la misma manera, hay cierta reticencia de algunos municipios en constituir los Consejos. Capital, por ejemplo, no ha participado de la constitución de los mismos, ni ha adherido a la ley.

En cuanto a los Consejos de Seguridad Departamental, la ley establece que estarán integrados por un representante del Departamento Ejecutivo Municipal, tres concejales del departamento de distintos partidos políticos y un representante de cada Foro Vecinal del departamento. Serán invitados a participar los responsables de la Política Social y de Salud del municipio y del Gobierno provincial, los jefes de comisarías y subcomisarías del

departamento, los representantes de las principales comunidades religiosas y los representantes de los sectores cooperativo, mutual, empresarial, de los trabajadores, etc.

La ley faculta al Poder Ejecutivo para crear la figura del Coordinador de Seguridad, designando uno por departamento y dos en los que se superen los cien mil habitantes, quien será el encargado de convocar a reuniones a los miembros de los consejos de seguridad departamentales, foros vecinales y funcionarios de policías a los fines de tratar cuestiones e inquietudes respecto a temas de seguridad locales; facilitar la comunicación, entendimiento y cooperación entre los distintos sectores de la comunidad y las policías; proponer cursos de acción y procedimientos adecuados tendientes a satisfacer las inquietudes expuestas en los consejos de seguridad departamentales y foros vecinales; verificar el funcionamiento de los planes propuestos por los consejos de seguridad departamentales y foros vecinales y observar la actuación de las policías en su área de trabajo a los fines de detectar hechos, irregularidades u omisiones sobre la base de las normas legales vigentes, e informarlas a la inspección general de seguridad; recorrer el área asignada por circuitos, fechas y horarios preestablecidos a fin de recibir inquietudes, quejas o denuncias en materia de seguridad publica por parte de los foros vecinales, entidades comunitarias o de ciudadanos; elevar las actuaciones que genere al ministerio de justicia y seguridad para su conocimiento y evaluación; proponer medidas, proyectos y planes que permitan mejorar las condiciones de seguridad publica en el área territorial en que se desempeñe.

Finalmente la ley crea una Comisión Bicameral de Seguimiento, integrada por tres diputados y tres senadores. Esta Comisión se ha venido reuniendo periódicamente con funcionarios del área pero algunos representantes de partidos de la oposición han manifestado algunos reparos a su funcionamiento (insinúan cierta falta de participación respecto a decisiones de trascendencia) lo que podría poner en cierto riesgo la “Política de Estado”.

Varios municipios de la provincia aún no adhieren a la creación de los Consejos Departamentales de Seguridad debido cierta reticencia de las dirigencias políticas locales de ingresar más activamente en la gestión de la seguridad pública.

La necesidad de contar con el requisito de la personería jurídica en las representaciones en el Consejo Departamental puede dejar afuera a sectores sociales importantes. De hecho es un requisito cuestionado por muchos actores.

En cuanto a la ley de policías de la provincia de Mendoza, 6722, si bien el nuevo diseño orgánico avanza en ciertos rudimentos de descentralización, la actual orgánica policial sigue presentando las características propias de la organización policial tradicional. La diferencia fundamental es que se han eliminado los cargos de Jefe y Subjefe de la Policía y se han colocado las Direcciones de las diversas áreas a cargo de responsables designados y removidos por el poder político.

La nueva ley comienza enunciando el objeto y finalidad que será reglar el funcionamiento, la organización y los recursos humanos de las policías de la provincia de Mendoza.

Luego establece la composición y jefatura de la Policía de Mendoza siendo cuatro (4) Policias Distritales de Seguridad, una Policía en Función Judicial y una Policía Vial las que componen el Sistema, cuyas funciones y organización se establecen en el Título II de la ley. A continuación instituye una facultad muy amplia al Poder Ejecutivo al establecer que podrá crear y modificar, en el marco de la estructura básica de las policías establecida en esta ley, nuevas unidades policiales, determinando la competencial material y territorial de cada una de ellas en atención a la extensión territorial, la concentración poblacional y la situación de seguridad pública de la zona de actuación policial.

Más adelante expresa que el personal de las policías de la provincia de Mendoza en el desempeño de sus funciones deberá adecuar su conducta a los siguientes principios básicos de actuación:

1. Desplegar todo su esfuerzo con el fin principal de prevenir el delito y proteger a la comunidad contra todo tipo de actos ilegales, actuando acorde con el grado de responsabilidad y a la ética profesional que su función exige para preservar las condiciones de seguridad publica y las garantías constitucionales de los que motivaran su intervención.
2. Observar en su desempeño responsabilidad, respeto hacia los habitantes, imparcialidad e igualdad en el cumplimiento de la ley, protegiendo con su actuación los derechos fundamentales de las personas, en particular los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, Constitución provincial y en las declaraciones, convenciones, tratados y pactos internacionales vigentes.
3. No infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o cualquier tipo de circunstancia

especial o situación de emergencia publica para justificar la comisión de delitos contra la vida, la libertad o la integridad personal. Toda intervención en los derechos aquellos que motivaran su accionar deberá ser moderada, gradual y necesaria para evitar un mal mayor a bienes o derechos propios o de terceros, o para restablecer las condiciones de seguridad publica.

4. Asegurar la plena protección de la salud e integridad psicofísica de las personas bajo su custodia. Facilitar y tomar todas las medidas necesarias para la revisión medica de los mismos únicamente con fines de análisis o curativos.
5. No cometer, instigar o tolerar actos que consistieren un abuso de autoridad o exceso en el ejercicio de las facultades otorgadas por la ley para la defensa de la vida, la libertad y la seguridad de las personas.
6. Ejercer la fuerza física o coacción directa solamente para hacer cesar una situación en la que, pese a la advertencia u otros medios de persuasión empleados por el funcionario policial, se persistiere en el incumplimiento de la ley o en la infracción. Utilizar la fuerza en la medida estrictamente necesaria y adecuada, procurando no infligir un daño superior al que se quisiere impedir.
7. Recurrir al uso de armas de fuego solamente en caso de legítima defensa propia o de terceros y/o situaciones de estado de necesidad en las que existiere peligro grave, inminente y actual para la vida de las personas, o para evitar la comisión de un delito que entrañare ese peligro, debiendo obrar de modo de reducir al mínimo los daños a terceras personas ajenas a la situación. Cuando existiere riesgo de afectar la vida humana el policía deberá anteponer la preservación de ese bien jurídico al éxito de la actuación o al bien jurídico propiedad.
8. Cuando el empleo de la fuerza o de armas de fuego fuere inevitable, deberán identificarse como funcionarios policiales y dar una clara advertencia de su intención de emplear dichos medios, con tiempo suficiente como para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia pusiere en peligro al funcionario policial, se creare un riesgo inminente para la vida de otras personas o resultare evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.
9. Mantener en reserva las cuestiones de carácter confidencial, particularmente las referidas al honor, la vida y los intereses privados de las personas, que llegaren a

conocimiento del personal policial, especialmente las referidas a menores, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exigieren estrictamente lo contrario.

10. Queda expresamente prohibido a todo el personal policial reunir, analizar o manipular información referida a personas motivada exclusivamente en su condición étnica, religiosa, cultural, social, política, ideológica, profesional, de nacionalidad, de genero, así como por su opción sexual, por razones de salud o enfermedad, por adhesión o pertenencia a organizaciones políticas, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, laborales o con fines discriminatorios.

Son funciones comunes de todas las policías de la provincia, las siguientes:

1. Recibir denuncias, poniéndolas en conocimiento de la autoridad competente.
2. Colaborar con la autoridad competente en el mantenimiento del orden en las elecciones nacionales, provinciales y municipales y en la custodia de los comicios, conforme con las normas legales vigentes.
3. Prestar toda la colaboración necesaria a los organismos estatales en casos de emergencias, catástrofes u otros hechos excepcionales que la justifiquen.
4. Defender a las personas y a la propiedad en casos de incendio, inundación, explosión o cualquier otro estrago.
5. Auxiliar a los habitantes de la provincia en materia propia de la defensa civil.
6. Colaborar con los organismos provinciales y nacionales en la protección de la persona, conducta y bienes de los menores de dieciocho (18) años, huérfanos, abandonados o en peligro moral o material.
7. Recoger a quienes se estimaren prima facie como dementes, que se encontraren abandonados en los lugares públicos y entregarlos a quienes ejercieren su guarda. Cuando carecieren de ellos, se los enviaran a los establecimientos creados para su atención y se dará intervención al órgano judicial competente.
8. Recoger las cosas perdidas o abandonadas, procediendo de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias.
9. Proteger a los desvalidos e incapaces, procurando la intervención de los organismos a los cuales les corresponda su asistencia social.

10. Proveer a la seguridad de los bienes del estado y de las personas que se encontraren al servicio del mismo.
11. Disponer las medidas que fueren necesarias para proteger la seguridad y el normal desarrollo de las reuniones deportivas, de esparcimiento y de todo otro acto publico que se realizare en el territorio de la provincia; e intervenir, cuando fuere necesario, para mantener el orden, prevenir y reprimir delitos, incidentes, disturbios y toda otra conducta prohibida por la ley.
12. Velar por la observancia y el cumplimiento del régimen contravencional vigente.
13. Recibir sugerencias y propuestas de los consejos de seguridad departamentales, foros vecinales y de los coordinadores de seguridad, y brindar informes conforme con lo que establezca la reglamentación.
14. Controlar la venta, tenencia, portación, transporte y demás actos que se realizaren con armas y explosivos, conforme con lo establecido en la normativa vigente.
15. Las que establezcan los códigos de faltas y procesal penal de la provincia.

En el Capítulo II haciendo referencia expresa a las Policías Distritales de Seguridad establece la constitución y denominación al disponer que en toda la provincia se constituirán cuatro (4) policías distritales de seguridad, las que coincidirán en su extensión territorial con las circunscripciones judiciales existentes, y tendrán las siguientes denominaciones: Policía Distrital de Seguridad "Gran Mendoza", Policía Distrital de Seguridad "Valle de Uco", Policía Distrital de Seguridad "Sur" y Policía Distrital de Seguridad "Este".

Luego enumera las funciones esenciales de ellas al disponer que, además de las comunes que tiene toda la policía, tendrá las siguientes:

1. Prevenir la comisión de faltas y hechos delictivos.
2. Hacer cesar tales hechos cuando han sido ejecutados o han tenido comienzo de ejecución.
3. Impedir las consecuencias ulteriores de los hechos delictivos tentados o cometidos.
4. Comunicar inmediatamente a la autoridad judicial los delitos y faltas que llegaren a su conocimiento a fin de tomar la intervención que le compete.
5. Implementar mecanismos disuasivos de conductas ilícitas vulneratorias de las condiciones de seguridad publica.

6. Desarrollar actividades de observación, patrullaje y vigilancia destinadas exclusivamente a prevenir hechos ilícitos.
7. Las previstas en los códigos procesal penal y de faltas de la provincia de Mendoza, siempre que no mediare intervención inmediata de la autoridad judicial competente o de la policía en función judicial.
8. Adoptar otras medidas no contempladas expresamente en los incisos anteriores, sustentadas en razones de seguridad publica, y siempre que procuren prevenir conductas delictivas o contravencionales, de conformidad con la normativa vigente.

Cada Policía Distrital de Seguridad esta integrada y organizada por una Jefatura y por las Subjefaturas, Comisarías y demás unidades policiales que establezca la reglamentación, atendiendo a la extensión territorial, la concentración poblacional y a la situación de seguridad publica de la zona de actuación policial.

Además establece una Dirección que denomina Unidad de Enlace, estableciendo que existirá, en la órbita funcional de la dirección de la cual dependan las policías distritales de seguridad, una "Unidad de Enlace", que tendrá como misión general coordinar y planificar las acciones de las policías distritales de seguridad a los efectos de brindar una respuesta eficaz en los siguientes supuestos:

1. Cuando hechos o circunstancias fácticas determinados se desarrollaren dentro de la competencia territorial de dos (2) o más policías distritales de seguridad.
2. Cuando hechos o circunstancias fácticas determinados se desarrollaren dentro de la competencia territorial de una policía distrital de seguridad y excedieren, por sus características y complejidad, su capacidad operativa.
3. Cuando el ministro, subsecretario o director a cuyo cargo se encontraren las policías distritales de seguridad lo consideraren necesario.

Luego regula los Cuerpos Especiales diciendo que son cuerpos que dependerán directamente de la misma dirección que las policías distritales de seguridad, pudiendo ser delegada su conducción en los jefes distritales. En el mismo artículo se establece cuales serán Cuerpos Especiales, enumerándolos uno a uno. Ampliamos el tema más adelante.

Ya en el Capítulo III hace referencia a la Policía en Función Judicial y hace una enumeración de cuáles serán sus funciones esenciales, básicamente muchas de las que le acordaba el antiguo Código de Procedimiento Penal a la denominada Policía Judicial, ,

estableciendo que serán funciones esenciales de la Policía en Función Judicial, además de las comunes, las siguientes:

1. Comunicar inmediatamente los delitos o faltas de los que tuviere conocimiento a la autoridad Judicial competente.
2. Colaborar en la investigación penal a cargo de la autoridad judicial competente.
3. Auxiliar a los tribunales penales en cualquier etapa del proceso, a su requerimiento.
4. Cumplir las resoluciones y ordenes que impartiere la autoridad judicial competente emitidas en causas judiciales.
5. Cuidar que los rastros materiales del delito sean conservados y que el estado de las cosas no se modifique, hasta que intervenga directamente la autoridad judicial competente, de conformidad con lo establecido en el Código Procesal Penal de la provincia.
6. Realizar inspecciones, planos, tomas fotográficas y demás operaciones técnicas-científicas, en el caso que la demora pusiere en peligro el éxito de la investigación, hasta tanto intervenga directamente la autoridad judicial.
7. Reunir pruebas, bajo las directivas de la autoridad judicial competente.
8. Interrogar a los testigos y recibir declaraciones indagatorias, de conformidad con lo establecido en el Código Procesal Penal.
9. Informar a la víctima y a los testigos de los derechos que le asisten.
10. Informar al imputado sobre las garantías constitucionales y los derechos que le asisten.
11. Realizar exámenes técnico-científicos, incluyendo balísticos, documentológicos, técnico-mecánicos, toxicológicos, químico-legales y medico-legales.
12. Colaborar en la identificación de autores de ilícitos por medio de dactiloscopia, palmoscopia o podoscopia, por medio de tareas huellográficas o de reconstrucción facial.
13. Efectuar todos los estudios técnicos y científicos que le fueren requeridos en un proceso judicial, y desarrollar métodos científicos conducentes a descubrir todas las circunstancias del delito.
14. Recepcionar, controlar, registrar, custodiar y entregar o remitir, adonde legalmente correspondieren, los secuestros judiciales.

15. Colaborar en la sistematización y análisis de información delictual que permita establecer hipótesis de investigación, las que serán sometidas a conocimiento y disposición de la autoridad judicial competente, conforme con los principios establecidos en esta ley y con la reglamentación que a tal efecto se dicte.
16. Identificar técnica y legalmente cadáveres.
17. Organizar y mantener servicios de identificación de autores de ilícitos y contraventores.
18. Organizar y mantener las capacidades y los servicios necesarios para realizar estudios e investigaciones técnicos-científicos referidos a ilícitos y contravenciones.
19. Mantener actualizadas las bases de datos y sistemas informáticos necesarios para el cumplimiento de su misión.
20. Organizar y mantener las capacidades y los servicios necesarios para realizar investigaciones de delitos de alta complejidad y narcotráfico.

Explicando otra de las policías de nuestra provincia, la Policía Vial, le acuerda las siguientes funciones esenciales:

1. Velar por la integridad psicofísica de las personas que circulen en las rutas y caminos provinciales y nacionales en todo el territorio de la provincia.
2. Colaborar en la asistencia sanitaria y de primeros auxilios, en caso de accidentes o siniestros de cualquier tipo en el ámbito de su competencia.
3. Colaborar con los organismos competentes en la elaboración de disposiciones sobre regulación del tránsito público, aconsejando la adopción de dispositivos de seguridad.
4. Regular el tránsito público y aplicar las normas que lo rijan dentro de su competencia territorial, de conformidad con las leyes de tránsito y adoptando medidas transitorias con relación al mismo cuando circunstancias de orden y seguridad pública lo requirieren.
5. Proponer y colaborar en la implementación de planes de educación vial.
6. Disponer todas aquellas medidas que contribuyeren a un mejor cumplimiento de la función de seguridad vial, conforme con las normas legales vigentes.

La ley establece que la Policía en Función Judicial tendrá una Jefatura y estará integrada por cuatro (4) delegaciones y demás unidades policiales que establezca la reglamentación atendiendo a la extensión territorial, la concentración poblacional y las características que presente la situación de seguridad pública de la zona de actuación de la policía.

Establece además que en cada circunscripción judicial de la provincia funcionará una delegación de la policía en función judicial para un mejor desempeño de sus funciones esenciales. La reglamentación establecerá el lugar de asiento de las demás unidades policiales que la integraren, atendiendo a los recursos existentes y a las necesidades en la zona de actuación.

Finalmente establece la Policía Vial con atribuciones de control preventivo y confección de partes de sanciones por aplicación de la ley de tránsito 6082.

La Policía Vial tendrá una jefatura y estará integrada por las delegaciones y demás unidades policiales que establezca la reglamentación, atendiendo a la extensión territorial, la concentración poblacional y las características que presentare la situación de seguridad vial en la zona de actuación policía. La reglamentación establecerá el asiento de cada una de ellas, atendiendo a los recursos existentes y a las necesidades en la materia.

La formación de cuatro policías distritales mantiene virtualmente el esquema anterior de cuatro “Unidades Regionales” (ahora se suprimieron Jefe y Subjefe) manteniendo una estructura burocrática con por lo menos cuatro niveles decisarios directos sobre la misma área territorial. Esta situación puede generar casos de pérdida de energía en las decisiones y resta autonomía decisional a las comisarías que son las unidades que lidian en forma más directa con la disfunción.

A ello debe agregarse que las unidades Judicial y Vial mantienen una estructura jerárquica desde el nivel provincial por la vía de “delegaciones” sobre el territorio de las cuatro Distritales de la Provincia. Esto genera una suerte de doble dependencia: por un lado, del jefe provincial de Policía Judicial y Policía Vial y por el otro el jefe de la respectiva distrital que es quien debe lidiar con el giro cotidiano de gestión de seguridad. Esto, en el tema del tránsito por ejemplo, puede generar problemas ya que se trata de una materia estrictamente de control y prevención y su tratamiento no debería ser independiente del resto de estrategia de seguridad de cada zona.

Respecto a los Recursos Humanos de las policías de la provincia, haciendo especial referencia Personal Policial, en la Sección I establece que debe entenderse por Estado Policial, a la situación jurídica que nace del conjunto de deberes, prohibiciones y derechos que las leyes, decretos y reglamentos establezcan para el personal policial. Estas disposiciones siguen, en general, las de las leyes orgánicas anteriores. La nueva ley

distingue en “personal policial” y “personal civil” a los anteriores “cuerpo comando” y “cuerpo de apoyo”. La distinción ha generado algunas críticas toda vez que se entiende que la policía es un cuerpo civil en su totalidad y no una parte de ella.

La nueva ley innova en estructura jerárquica, suprimiendo los cuadros de suboficiales y agentes y reduciendo los cuadros de oficiales, oficiales superiores y oficiales jefes. No obstante ello, la previsión de un período de transición de no menos de cinco años en el cual no se verificaron actos útiles efectivamente conducentes a la pena vigencia de la nueva estructura hace que la situación actual merezca enjuiciamientos críticos que se formulan más adelante.

Cuadro – Estructura Jerárquica
Cuadro Comparativo leyes 4697 / 4747 y 6722

Leyes 4697 / 4747	Ley 6722
Jefe	
Subjefe	
Comisario General	Comisario General
Comisario Mayor	
Comisario Inspector	Comisario Inspector
Comisario	Comisario
Subcomisario	Subcomisario
Oficial Principal	Oficial principal
Oficial Inspector	Oficial Inspector
Oficial Subinspector	Oficial Ayudante
Oficial Ayudante	
Oficial Subayudante	
Suboficial Mayor	Auxiliar
Suboficial Principal	
Sargento Ayudante	
Sargento Primero	
Sargento	
Cabo Primero	
Cabo	
Agente	

La ley y el decreto reglamentario prevén un sistema de transición en función del cual los actuales miembros de la fuerza policial podrán continuar en el actual escalamiento o bien pasar al nuevo siempre que verifiquen los requisitos que la nueva ley establece y, al mismo tiempo, existan partidas presupuestarias acordes. La nueva ley dispone que los actuales suboficiales y agentes podrán pasar a revistar como oficiales o auxiliares cuando:

- 1) obtengan título secundario o su equivalente y aprueben los cursos especiales de Tecnicatura que se establezcan;
- 2) aprueben exámenes psico – físicos que se determinen y
- 3) mantengan antecedentes de buena conducta.

Actualmente el personal de la Policía de Mendoza presenta un nivel de escolaridad relativamente bajo, lo cual no implica automáticamente hablar de un bajo nivel de capacitación, toda vez que esta última responde a múltiples circunstancias y habilidades.

De todos modos, la nueva ley al plantear un proceso de transición de cinco años, ofrece posibilidades interesantes de mejoras en la capacitación.

Situación actual de la Policía de Mendoza en relación al número de policías

La cuestión del número de policías necesarios para atender a la problemática actual de la provincia ha motivado no pocas controversias, toda vez que existen respecto al tema por lo menos dos posiciones encontradas: por una parte, muchos oficiales de policía y dirigentes políticos señalan de manera recurrente la necesidad de contar con muchos más policías que los actuales; por la otra, la comparación del número de policías actual con estándares internacionales muestra un número por lo menos satisfactorio lo cual obliga a pensar que la planta de personal actual de la policía de Mendoza presenta *otro tipo de problemas* diferente a la mera cuestión del número.

Señalemos de todos modos que la comparación lisa y llana entre personal policial de planta y población indica una cantidad superior a 3.5 policías por cada mil habitantes, lo cual es considerado de acuerdo a estándares internacionales como un número absolutamente razonable de policías. Si se analiza (ver más adelante) la evolución reciente de la planta de personal de policía se advierte también que este tema del número de policías ha sido objeto de decisiones políticas enmarcadas por lo que provisoriamente denominaríamos el *apresuramiento*.

De todos modos, la coincidencia en el ámbito del grupo es que hay actualmente una *escasez de policías* que no está tanto motivada por el número real de policías en servicio sino más bien por el *gran número de personal con licencias de todo tipo*. A ello deben sumarse otros dos problemas estructurales del sistema laboral policial como son:

- a. la necesidad de apelación permanente a los recargos de tareas y
- b. la expansión de los servicios extraordinarios tanto como respuesta del sistema de seguridad como así también en su carácter de estrategia para-remuneratoria de los propios policías.

La planta actual de la policía –según se observa en el Cuadro 1– refleja una proporción superior por número de habitantes de la que ha venido teniendo a lo largo de los últimos cincuenta años. Se discute si el dato podría admitir una valoración *negativa* toda vez que el nivel de conflictividad, disfunción y delito se ha incrementado de manera significativa en las últimas décadas, sobre todo en la década del 90, en la que se triplicaron las tasas de delito. Pero, de nuevo, sostenemos que lo importante desde el punto de vista de nuestro análisis no es tanto la *cantidad* de policías en la planta sino los que realmente trabajan y la *calidad* de sus prestaciones laborales y de su idoneidad profesional.

**Cuadro 1: Relación de policías / habitantes en la Provincia de Mendoza
a lo largo de las últimas cinco décadas**

Año	Población	Policías CC	Relación P / Habs.	Relación P / 1000 Habs.
1960	824.036	3375	1 / 244	4,09
1970	973.075	3941	1 / 246	4,05
1980	1.194.391	4379	1 / 272	3,66
1993	1.413.762	5149	1 / 275	3,64
2000	1.600.000	5224	1 / 306	3,26
2008	1.800.000	8400	1 / 214	4,66

También se diagnostica la existencia de una gran cantidad de policías en tareas “no operativas” y en uso de licencia, ésta última en la actualidad orilla el ONCE POR CIENTO del total de la fuerza según las investigaciones desarrolladas por nuestro grupo. Adelantemos desde ya que toda la información disponible indica que el nivel de personal de licencia es *muy superior* a lo que el sistema registra oficialmente.

Situación actual de la Policía de Mendoza en relación a la estructura orgánica

La situación actual de la planta del personal de la policía de Mendoza indica claramente que el objetivo establecido por la Reforma de 1998 y la ley 6722 de 1999, de pasar

gradualmente al nivel de oficialidad a la totalidad de la fuerza, ha quedado muy lejos de ser cumplido. Por el contrario, el Cuadro 3 exhibe que más del 70% de la policía revista actualmente en los niveles de Suboficiales y Auxiliares lo cual reclama respuestas concretas desde la política de seguridad.

**Cuadro 3: Policía de Mendoza
Conformación actual por niveles**

Cargo	Cantidad
OFICIALES	1605
SUBOFICIALES	2957
AUXILIARES	3390 (*)
P.A.T.	524
TOTAL	8476

(*) El número de auxiliares informado es a octubre de 2008.

Hay coincidencia en los miembros del grupo en el sentido de que el nivel de exigencia y profesionalidad que se reclama para nuestros policías es cada vez mayor en atención al tipo de disfunción que deben enfrentar cotidianamente y una planta de personal de baja calificación profesional y técnica es lo contrario de lo que se está necesitando.

Se coincide también que entre 1999 y 2008 ha habido escasas estrategias concretas encaminadas a promover en los policías una superación personal y un logro de mayores niveles de instrucción. Por el contrario, las actuales condiciones de trabajo en *todos* los grados parecen conspirar contra la posibilidad de acceder a superiores niveles de instrucción.

En cuanto a la conformación de unidades operativas, una situación histórica que se ha debatido incansablemente en el ámbito policial, pero sin mayor trascendencia hacia el escenario de las decisiones políticas, y que aún no ha quedado resuelta en función, precisamente, de la ausencia de un modelo claro de policía de seguridad, ha sido la histórica dicotomía de nuestra policía entre lo que podríamos llamar “policía de comisarías” y “policía de cuerpos especiales”.

A ello podemos agregar ahora, a partir de la creación de las comisarías judiciales, una tercera categoría de “policía criminalística” o auxiliar de la justicia que, en los hechos, es la

que corre con el mayor peso de la tarea de investigación de delitos básicamente porque las Facultades de Derecho donde se forman los fiscales no capacitan en esta función.

Situación actual de la Policía de Mendoza en relación a los niveles de instrucción de la planta de personal

En este crítico tema, y a partir de la información en análisis surgen como conclusiones las siguientes:

- Los policías con posgrados universitarios en nuestra provincia son escasísimos (solo dos) lo que debe constituir un llamado de atención y la identificación de una oportunidad.
- Hay un importante número de funcionarios de personal de apoyo (104) y un muy reducido número de policías de personal policial (11) que tienen nivel universitario sin equivalencia para la función policial (abogados, médicos, ingenieros, licenciados en ciencias política)
- Los policías con nivel de licenciatura en seguridad ciudadana son apenas 42 (un número escaso considerando el tiempo transcurrido desde la creación del IUSP y la carrera de la UDA) y son todos personal policial.
- Donde sí se nota una mayor cantidad es en los técnicos en seguridad ciudadana, que son 482 de los cuales uno solo es personal civil.
- Una cuestión especial plantean los funcionarios que tienen un título terciario sin equivalencia para la función policial, de los cuales 42 son personal policial y 31 personal civil.
- Respecto a los policías con secundario completo, este cuadro demuestra que la estrategia de incorporación masiva de los últimos años ha sido exitosa (3.191 auxiliares) por lo que ***la decisión de sacar el requisito de la secundaria completa para ingresar aparece a juicio del equipo de trabajo como un verdadero despropósito.***

Finalmente, el Cuadro 6 presenta la situación general encontrada. Aparece como preocupante la cantidad de funcionarios de la policía, tanto civiles como policiales, que no han terminado la escuela primaria o secundaria, lo que se agrava porque este era uno de los objetivos de la reforma de 1998. En ese sentido debe señalarse que hay nada menos que 2613 funcionarios policiales en esta situación y 140 de carácter civil.

Cuadro 5: Policias con Secundaria Completa

TITULO SECUNDARIO	PP	PA
OF. AUXILIAR P.P.	3191	
SARGENTO AYTE P.P.	4	
SARGENTO 1º P.P.	9	
SARGENTO P.P.	6	
CABO 1º P.P.	48	
CABO P.P.	136	
AGENTE P.P.	77	
AGENTE P.A.		223
TOTAL	3694	

Esta situación podría verse peligrosamente incrementada si se sigue auspiciando el ingreso masivo de personas sin estudios secundarios completos a la institución, pudiendo configurarse la situación paradojal de que, además de tener la tarea de preparar policías profesionales, el sistema educativo policial tenga que ponerse ahora a ayudar a los ingresantes – obviamente a través de nuevas inversiones de dinero, recursos y tiempo – para que terminen su secundaria. Es decir, crearíamos un nuevo problema.

Pensamos que lo correcto sería exigir a los ingresantes que terminen la secundaria – la policía puede esperar un año la incorporación de un joven capaz de acreditar su vocación y su esfuerzo – y entonces sí se lo podría incorporar.

**Cuadro 6: Policía de Mendoza
Niveles educativos**

RESUMEN GENERAL	PP	PA	TOTAL	%
POSGRADO	2	25	27	0.37
UNIVERSITARIO S/ EQUIVALENCIA	12	103	115	1.66
LICENCIADOS EN SEGURIDAD	42	0	42	0.58
TECNICOS EN SEGURIDAD	481	1	482	6.7
TERCIARIOS SIN EQUIVALENCIA	42	31	73	1
TITULO SECUNDARIO	3471	223	3694	51
PRIMARIO O SECUNDARIO INCOMP.	2613	140	2753	38.31
	6663	523	7186	100

La política de ingreso masivo a la policía en los últimos años: un éxito de consecuencias preocupantes

Con la reforma de 1998 se logró postular un importante e histórico objetivo de la policía de Mendoza que era avanzar a un escalafón único donde se superaran las tradicionales diferencias entre oficiales y suboficiales y agentes. Esta reforma se inscribe por otra parte en una tendencia mundial a la profesionalización de las policías y a suprimir el viejo modelo verticalista militarizado de oficiales y suboficiales.

A poco de comenzada la gestión del Gobernador Iglesias, no obstante, se adoptó la decisión de apelar a la designación de “auxiliares” en la policía, con un breve curso de capacitación básica que en la actualidad, sumando prácticas de tiro y semanas de exámenes, apenas alcanza a los ocho meses, un período *a todas luces insuficiente* para una capacitación adecuada de recurso humano para una profesión que implica concreto riesgo de vida.

Se advierte que a lo largo de los últimos años se han ido reduciendo los requisitos y exigencias para ingresar a la policía. En este delicado tema, la cuestión excede las modalidades educativas de la policía y se inscribe directamente en la *estrategia política subyacente* que ha llevado a la situación actual.

Ante la concreta percepción de una escasez de personal ha sido estrategia del Estado durante los últimos años incorporar el mayor número posible de policías. No obstante, y dado que no parece haber una gran atracción en los jóvenes por la tarea policial ni demasiados incentivos que induzcan a incorporarse a la misma, se han ido reduciendo con los años requisitos y niveles de exigencia educativa para ingresar, al extremo de haberse eliminado tests y exámenes de ingreso (con la excusa de que “eran muy difíciles”) hasta la supresión de la necesidad del título secundario para ingresar en el nivel de auxiliares, donde puede hacerse la incorporación al curso de ingreso adeudando hasta cinco materias.

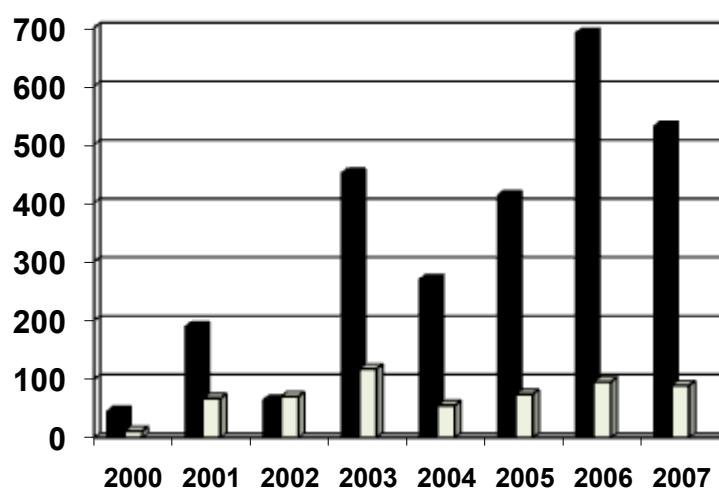
Hay otros problemas. La evaluación del perfil de los ingresantes a auxiliares y técnicos está a cargo de una sola persona, los certificados de secundaria no son debidamente evaluados y se han encontrado ya casos de certificados fraguados y las personas que están ingresando no exhiben los niveles de vocación, compromiso, contracción al trabajo, el esfuerzo y la disciplina y respeto que son características especialmente valoradas en el personal policial.

No es menos real que existen antecedentes de postulantes que en sus relaciones cercanas y ambientales se encuentran seriamente relacionadas con sujetos involucrados en delitos muy

graves que atentan no solo con un principio básico de seguridad institucional, sino que inclusive ponen en riesgo al postulante.

El problema más grave de la masiva incorporación de auxiliares es que esta categoría laboral *no tiene lugar en el actual escalafón policial* lo que significa que los mismos, si no existe una política de promoción hacia la Tecnicatura, están condenados a permanecer en esa condición a lo largo de toda su carrera. ¿Para qué se suprimieron entonces los agentes?

**Cuadro 7: Ingreso a la Policía de Mendoza
Por niveles Años 2000 a 2007**



El Cuadro 7 permite advertir la diferencia entre el ingreso a la policía en el nivel de oficiales –que se corresponde con los objetivos de la reforma y con la búsqueda de un policía de perfil profesional– y el ingreso de auxiliares en los últimos años. Las columnas blancas reflejan el ingreso de oficiales ayudantes y las negras el ingreso de auxiliares.

Actualmente en servicio activo de la Policía de Mendoza trabajan 3.390 auxiliares. Los requisitos de ingreso que prevé la Ley 6722 en general son similares que para oficiales ayudantes, aunque con la última reforma se crea un sistema de excepción para aquellos jóvenes hasta 30 años que no han completado el nivel medio, debiendo acreditar haber cursado hasta tercer año, lo que al grupo le parece un retroceso.

Estos tendrán cuatro años para completar sus estudios secundarios. La pregunta más lógica para este caso sería: ¿Qué resolución tomaremos si en cuatro años el auxiliar no culmina sus estudios secundarios? A lo que habría que agregar ¿cuántas de estas personas están

dispuestas a terminar la secundaria, trabajando a la vez? O el hecho de tener un trabajo formal (sueldo mensual asegurado, obra social, etc.) no significará el mayor logro personal. Estimamos que las respuestas las daremos en el futuro, pero debemos crear un mecanismo para que el completado de los estudios y por consiguiente, el ingreso al sistema terciario, constituyan una obligación para el personal subalterno. Volveremos sobre este tema en el punto 18 al formular una propuesta de solución.

El problema de los suboficiales

También la reforma de 1998 y la nueva ley orgánica de 1999 plantearon un período de transición en el que los entonces suboficiales de la fuerza deberían acceder a la oficialidad, desarrollando por lo menos la Tecnicatura en el Instituto Universitario de Seguridad, para lo cual muchos de ellos debían terminar primero con sus estudios secundarios.

Cuadro 8: Suboficiales – Situación actual

Cargo	Cantidad
Suboficial mayor	12
Suboficial principal	6
Sargento ayudante	52
Sargento primero	70
Sargento	179
Cabo primero	451
Cabo	1754
Agente	433
TOTAL	2.957

El Cuadro 8 demuestra que, si analizamos la planta actual de la policía, a marzo de 2008, la cantidad de suboficiales es todavía altamente significativa, observándose por parte de los miembros del grupo que no existen incentivos reales y concretos que impulsen a los suboficiales al esfuerzo de terminar sus estudios secundarios o terciarios.

Otros aspectos críticos de la capacitación actual

Hasta 1998 la formación y capacitación del recurso humano de la Policía de Mendoza estaba reposaba sobre tres institutos:

La Escuela de Cadetes

La Escuela de Suboficiales y Agentes

La Escuela Superior de Policía

A partir de 1999 se crea el Instituto Universitario de Seguridad Pública, a cargo de una fundación de carácter privado integrada por el Gobierno de la Provincia y las Facultades de Derecho, Ciencias Políticas y Medicina de la Universidad Nacional de Cuyo y se suprime los anteriores institutos licenciando a su personal.

El Instituto tiene dos tramos de capacitación y titulación del personal policial. El primero, de dos años otorga el título de Técnico en Seguridad Pública y el personal ingresa como auxiliar en la organización. El segundo tramo, también de dos años, otorga el título de Licenciado en Seguridad Pública, pero su implementación se estima dudosa el próximo año.

A la fecha, no se puede determinar fehacientemente si el IUSP ha funcionado o no como se esperaba. En general, algunos de sus aspectos implementacionales merecen críticas coincidentes. En tal sentido se señala que su currícula es rígida no existiendo, prácticamente, posibilidad de incorporación de nuevas materias en Primero y Segundo Año (Tecnicatura) que son los dos únicos tramos puestos en marcha.

Se han designado 96 profesores que dictan clases a los actuales 310 alumnos de la Tecnicatura, más un curso en marcha de 49 auxiliares (curso de seis meses) más un curso de 47 auxiliares recientemente finalizado y que están a la espera de incorporarse a la fuerza.

Además, la falta de definición clara en torno a un nuevo modelo de policía por parte de los decisores políticos hace que el Instituto no tenga definido con total claridad el modelo o tipo de profesional de la seguridad que se precisa. Aún así, su creación y puesta en marcha es a nuestro juicio una de las decisiones más acertadas de la reforma de 1998.

- a. Se ha advertido, sobre todo por parte de policías que se han formado en las Escuelas tradicionales anteriores a la reforma de 1998 y luego han concurrido al IUSP que muchos de los contenidos curriculares actuales son básicamente los mismos que en las

Escuelas de Cadetes y de Suboficiales, pero advirtiéndose una mayor profundidad en el sistema actual.

- b. Si bien el nivel de exigencia aparece como mayor no se verifica una adecuada capacitación en técnicas de estudio. El ingresante comienza la carrera recién llegado de una secundaria que tampoco lo ha preparado para la Universidad, y como el IUSP no lo hace las dificultades metodológicas son considerables, así como la sensación de frustración y de desconcierto.
- c. La formación del IUSP aparece como adecuada en los aspectos administrativos de la carrera; pero en la faz operativa los egresados perciben que salen sin los conocimientos necesarios para la realidad que deben enfrentar.
- d. No enseñan en el IUSP temas como “comunicación y relaciones humanas” y “manejo del personal” siendo ambas tareas principales y críticas del Oficial de Policía. Déficits concretos se advierten en temas como manejo de recursos humanos; comunicación humana y relaciones personales; contacto con la comunidad; construcción de confianza; diálogo constructivo, etc.
- e. Hay una gran atomización de la formación. Los profesores no conocen qué temas están dando otros profesores ni cómo o bajo qué enfoque. No hay ningún tipo de transversalidad entre las cátedras. Hay conocimientos que se dan más de una vez (constitución, derechos humanos, derecho administrativo) y otros que ni siquiera se imparten. Esto se agrava por que hay una total indefinición respecto al perfil de policía que se busca.
- f. Hay muchas horas sin profesores, que se transforman en horas de ocio.
- g. Hay materia cuya efectividad práctica no se termina de advertir como Geografía o Historia que además son anuales. Debería ser mejor un taller.
- h. El Derecho Penal es importante conocerlo pero debería ser más específico y ajustado a la función policial. Es útil saber como encuadrar un hecho.
- i. Se advierte una gran diversidad en la capacitación de todos los egresados del Instituto, y se agravó este hecho con la apertura de Subcentros en toda la provincia.
- j. Las instalaciones del IUSP aparecen como colapsadas por la gran cantidad de Técnicos, Licenciados, Auxiliares que concurren diariamente. Se trata de instalaciones sin

adecuado mantenimiento lo que conspira contra un clima de aprendizaje. La utilización de tecnología es prácticamente inexistente.

- k. Hay pocas horas de formación en “práctica policial” lo que luego se sufre cuando el policía sale a cumplir funciones.
- l. No hay munición para las prácticas de tiro y no salen con la confianza ni destreza necesaria para actuar en un enfrentamiento.
- m. Los egresados no tienen en claro cuál será su función ya que hay mucha disparidad de criterios en la enseñanza y en los roles funcionales de cada plan de estudio. Los oficiales no saben cuál es su misión, atribuciones y/o deberes; de la misma manera le pasa a los Auxiliares. “Se aprende en el destino que les tocó”.
- n. En áreas como comunicaciones, se enseñan técnicas anticuadas. El policía no necesita ser un radio aficionado. Existe un déficit en este tema.
- o. Pasantías: son demasiado importantes y deben ser cuidadosamente desarrolladas. No se deben confundir con la utilización de aspirantes en encuentros masivos o populares.
- p. Falta un perfil adecuado para el desarrollo de personal de inteligencia; reunión, clasificación, procesamiento y análisis de información para descubrir patrones y tendencias que permitan proactividad en la actividad policial y mejor generación de bases para procesamientos criminales.
- q. Hay una marcada necesidad de cursos aplicativos donde se impartan conocimientos, habilidades y destrezas concretas e inmediatamente operativas a fin de que los agentes puedan aplicarlas en el terreno de manera inmediata.
- r. Es necesario prever e implementar procesos de capacitación de los “capacitadores”. Esperamos que el futuro post retiro de nuestros policías sea la de ser capacitadores profesionales de nuevas generaciones policiales no serenos sub pagos en empresas privadas de vigilancia.
- s. Todos los instructores y profesores deberían tener una capacitación pedagógica para poder transmitir los conocimientos. Lo importante es el proceso más que el resultado. La forma en que se enseña en nuestras universidades (clases y exposiciones magistrales) no es la adecuada para la capacitación de policías.
- t. Todos los instructores y profesores de las cuatro zonas de la provincia deberían tener una nivelación para buscar homogeneidad en lo que se enseña y en cómo se hace.

Otros temas vinculados a la problemática policial que han aparecido en el proceso

De los resultados diagnósticos accedidos a lo largo de la elaboración de este trabajo han quedado varias áreas críticas para futuras investigaciones en virtud de su estrecha relación con la problemática policial.

Aunque el objetivo del proceso en marcha es definir las bases educativas para el logro de un nuevo modelo de policía, a lo largo de los debates han aparecido temas relacionados con el manejo del personal en el ámbito de la policía que deben ser considerados a fin de armonizar la estrategia educativa con la estrategia general de una *política de seguridad integral*. Entre otros mencionamos:

- Se percibe la falta de una relación estrecha, intensa y efectivamente colaborativa entre el IUSP y la Dirección de Recursos Humanos de la Policía. En opinión del grupo, esta última área debería abordar todo lo relacionado con el personal policial desde su ingreso a la capacitación hasta su egreso o retiro, e incluso más allá toda vez que a futuro los policías retirados podrán encontrar en la capacitación una fuente de trabajo e ingresos importante, que permita canalizar su experiencia de vida a las nuevas generaciones de policías.
- Problemas con el régimen de licencias médicas que auspicia la especulación y la inasistencia
- Problemas relacionados con el modelo de régimen disciplinario, cuyas características se visualizan como de rigidez y reactividad
- Problemas relacionados con la jornada laboral policial, caracterizada por horarios de trabajo excesivos y de casi imposible cumplimiento real, a lo que se suman los recargos de tareas y los adicionales por servicios extraordinarios, todo lo cual conspira contra las posibilidades reales de descanso y capacitación
- Falta de una política de “sanidad policial” que atienda realmente a la salud del personal.
- Falta de un sistema de ascensos, premios, incentivos, reconocimientos y promociones que estimule efectivamente el mejoramiento personal y desaliente el amiguismo;
- Régimen actual de licencias y permisos que induce al fraude y al ausentismo prolongado;
- Falta de sistemas de práctica y pasantía *antes* del título oficial;

- Falta de un adecuado ordenamiento administrativo sumado a la percepción de que hay mucha gente en tareas no operativas o que pueden ser plena y satisfactoriamente cumplidas por personas que no requieren estado policial. Se calcula en no menos de 450 las personas en tareas no operativas
- La asignación de personal armado y uniformado, cuya capacitación ha estado fundamentalmente dirigida al desempeño de actividades policiales de prevención del delito y la violencia en la vía pública, y son afectados a operar radios, teléfonos y comunicaciones, aparece como un sinsentido en el contexto de la fuerte sensación de escasez de personal existente.
- Falta una carrera de investigación judicial. Una Tecnicatura y Licenciatura con esta orientación aparecen como imprescindibles;
- Se advierte un total descuido por lo que podemos denominar la “cultura policial” entendida ésta como el conjunto de valores, creencias, sentimientos y visiones que orientan las pautas operativas de la institución.
- La Inspección General de Seguridad aparece desbordada de infinitas “pequeñas causas policiales” pero con dificultades para elaborar recomendaciones de carácter general. Debe tenerse presente que muchas policías del mundo distinguen claramente lo que son infracciones de tipo disciplinario y funcional – normalmente a cargo de los superiores – de lo que es corrupción policial propiamente dicha que cae en manos de organismos como la Inspección General.
- Se estima debe contenerse la proliferación de cursos fuera de la carrera, el grado, el escalafón y el título académico. También falta una formación específica en inteligencia criminal, en técnicas de reunión y análisis de información sobre actos violentos que puedan afectar la seguridad en todas las dimensiones de lo humano

CAPITULO XII: LINEAMIENTOS PARA UNA RECONVERSION DE LA POLICIA

Algunas dificultades para la elaboración de un perfil de policía

En la definición del perfil de la nueva policía hay que precisar con la mayor exactitud *que debe hacer y que se espera que haga* la policía. ¿Qué tipo de servicios se demandan? Se ha coincidido en que, si bien la reforma policial de 1998 no definió un perfil nítido de modelo policial, la curricula actual del IUSP parece auspiciar un policía más orientado hacia la *prevención* del delito que hacia la investigación criminal pos delictual.

Cualquier intento de diseño de perfil debe partir de la constatación de que una parte significativa de las tareas policiales está actualmente relacionada con la actuación pos delictual, manteniéndose, al mismo tiempo, algunas prácticas policiales tradicionales – como el patrullaje preventivo al azar en automóvil y la vigilancia en parada fija – que se inscriben inercialmente dentro de las tareas propias de una policía escasamente capacitada para la prevención *proactiva* del delito. En esta misma lógica se inscriben, por ejemplo, los operativos masivos e indiscriminados de averiguación de antecedentes y medios de vida.

La construcción de un perfil de funcionario policial para cada uno de los puestos, definido a partir de la decisión política de las estrategias con las que se abordarán los problemas a resolver, permite diseñar una carrera para los funcionarios policiales y la formación necesaria en cada momento. Entre los problemas actuales que se han diagnosticado, se advierte que, al no estar claramente definido ese perfil, la política de recursos humanos es difusa y cambiante e impide redundar en cualquier estrategia de mayor eficiencia institucional y mejores condiciones laborales para los funcionarios policiales.

Otras dos dificultades que aparecen para el diseño del perfil – y que miradas desde una perspectiva paradigmática diferente podrían aparecer más bien como desafíos – son, en primer lugar, la circunstancia de que a ojos del grupo de trabajo la carrera policial y la gestión no contemplan estímulos para aquellos funcionarios o dependencias que apliquen criterios innovadores de gestión, valiéndose de herramientas científicas en el diseño de las tácticas de prevención de la violencia y el delito.

Por otra parte, el constante traslado de policías de un lugar a otro impide el adecuado conocimiento de la realidad territorial donde deben cumplir su función lo cual conspira

contra la eficacia de la misma. Un porcentaje importante de la problemática de seguridad es de naturaleza *local o zonal* y esto juega un papel crítico en los nuevos modelos.

La necesaria coexistencia de dos modalidades básicas de policía

A lo señalado en el punto precedente se agrega que la creación de las comisarías judiciales sustrajo gente de la prevención para reforzar las nuevas (no tan nuevas) tareas y que el Poder Judicial no ha provisto adecuadamente de personal a las nuevas oficinas encargadas de la investigación de delitos, con lo cual la tarea de la policía se ve recargada.

También debemos considerar la *expectativa de la gente* que, agobiada por los delitos y la retroalimentación de los medios de comunicación sobre ellos parece exigir más una policía que investigue y hasta sancione, que una policía que impida los delitos. También se agrega a este dato la falta de experiencias de impacto en nuevas modalidades policiales proactivas ya que las pocas que se han hecho – como el caso de la “policía a mano” o “policía puerta a puerta” – se ensayaron en contextos territoriales excesivamente acotados y con modalidades para cuya ampliación a otras zonas se requería un número muy grande de policías.

Es esencial entender que, durante muchos años más, nuestra policía deberá seguir atendiendo a *ambos tipos de perfiles*, el preventivo proactivo y el investigativo, aunque actualmente la capacitación en prevención no es la más adecuada y en investigación es prácticamente inexistente.

La apertura de una carrera de Tecnicatura y Licenciatura en Investigación Criminal sería la respuesta adecuada a la necesidad de seguir dotando a la institución de personal profesionalizado en la investigación criminal, algo que hoy se verifica de manera muy escasa. La provincia debe definir también qué organismo concreto – Ministerio de Seguridad, Poder Judicial, Ministerio Público – tendrá a su efectivo cargo la tarea de investigación judicial y criminalística de los delitos y establecer claramente las pautas del proceso de transición ya que en la actualidad existen múltiples situaciones que generan incertidumbre al respecto.

Sistema de Ingreso: Ha habido coincidencia total en el grupo respecto al cuestionamiento del sistema que utiliza el IUSP para seleccionar postulantes a las distintas carreras. El filtro para obtener buenos policías debería pasar fundamentalmente por el ingreso de los

aspirantes; por que en la actualidad se percibe que no hay ningún criterio serio para seleccionar aspirantes a policías.

Se debe requerir antecedentes completos y rigurosos. Han entrado delincuentes que han pasado por tres conversaciones con psicólogos. Sería oportuno hacer estudios ambientales de los postulantes. Se han verificado casos de documentación fraguada de estudios secundarios. No se ha realizado un análisis de títulos. Los casos detectados de certificados apócrifos fueron excepcionales y producto de situaciones especiales. La pregunta es ¿cuántos auxiliares y técnicos podrían estar en esta situación hoy?

No hay criterio de selección, en cuanto al cupo que corresponde a mujeres y hombres. En el último curso de Auxiliares egresados en octubre 2008, las mujeres representaban el 70%. No obstante ello, se advierte que el exceso de presencia femenina puede contra la eficiencia de una policía que enfrenta un delito de creciente violencia. Sólo a modo de ejemplo se cita la circunstancia de una reciente promoción de mujeres la mayoría de las cuales se encontraba embarazada a los pocos meses de haber ingresado efectivamente en la policía.

Debería requerirse una certificación de no haber cometido delitos, no haber sido sentenciado ni encontrarse imputado en delitos. Esto significa una planilla de antecedentes o certificado nominal y no un mero certificado de buena conducta.

Priorizar de una vez el tema de la calidad sobre el de la cantidad. Ya se ha advertido con datos concretos que la incorporación masiva de personal policial ha tenido lugar en los últimos años. No obstante no ha mejorado la calidad de la policía.

Captar estudiantes universitarios sería una muy buena idea. Con un proyecto serio de carrera profesional y proyección personal, con buen marketing y asignación de recursos para campañas y publicidad se podría obtener buena calidad de aspirantes.

En el proceso de formación de auxiliares se debe evitar el regreso al sistema “CO.LIM.BA.” que muchos proponen actualmente con la única solución a todos los males de la formación profesional. Al contrario, estimamos que para mejores policías debemos aumentar las exigencias académicas y las horas de materias prácticas.

Aparece también como necesario que las promociones se hagan teniendo en cuenta los antecedentes palpables y objetivos, dejando de lado la subjetividad que muchas veces es especulativa. También debe ponderarse la antigüedad atendiendo al tipo de institución en análisis.

Es preocupante destacar también que se advierten que existen inequidades en la formación, de acuerdo a los distintos niveles que presentan las sedes regionales del IUSP, lo que no permite la construcción de un recurso humano homogéneamente formado.

La estrategia en la enseñanza de temas jurídicos. La forma en que se enseñan materias jurídicas en la policía es exactamente igual a la que se da en las carreras de Derecho, incluso por los mismos profesores. No obstante, la función del policía es *cualitativamente distinta* a la de los abogados. Por supuesto que una rigurosa formación jurídica puede ser necesaria en policías que hacen investigación criminalística o que están en los niveles superiores de la jerarquía, pero aún en esos niveles sigue siendo diferente el encuadre jurídico a lo que requiere un abogado. En algunas experiencias internacionales se percibe – lo estamos analizando- la ponderación de este matiz.

Falta de sincronización entre la carrera policial y la función. La oferta de formación no se adecua a los desafíos que representan la función policial en los distintos momentos de la carrera de los funcionarios. Sino que quienes recorren el contenido programático de la tecnicatura y la licenciatura lo pueden hacer al principio de su carrera profesional, sin embargo existen contenidos específicos vinculados a la planificación de acciones, a la gestión de personal y al liderazgo de grupos que será utilizado en niveles de dirección (quizá hasta 20 años después del paso por el Instituto Universitario).

Este problema de sincronización entre las capacidades requeridas en el momento en que se desempeña un cargo específico en la estructura policial, aparece como un obstáculo para la optimización del tiempo de formación y de las capacidades de los funcionarios policiales.

El grupo de trabajo ha recorrido experiencias de formación de otras policías, donde se define una formación inicial orientada a la función básica y luego, a medida que se desarrolla la carrera y la experiencia de gestión, los funcionarios pueden postular a los cupos de estudio para aspirar a los puestos requeridos. Este sería un esquema de sincronía entre la formación y las necesidades de esa formación de acuerdo a las necesidades en la estructura organizacional. Se están evaluando y comparando diversas experiencias.

Si el nuevo modelo de policía se orienta, como este trabajo lo sugiere, a una policía *proactiva y solucionadora de problemas*, con características de arraigo territorial y completo y profundo conocimiento de las problemáticas locales generadoras de desorden, delito y temor al delito, parece evidente que será necesario ejercer una opción por el

fortalecimiento de las comisarías, al extremo de que deberán ser no sólo consideradas como las principales unidades de provisión de servicio público de seguridad, sino también como centros de capacitación permanentes donde los auxiliares y técnicos puedan terminar su formación básica.

En ese contexto, los cuerpos especiales no están necesariamente llamados a desaparecer ni mucho menos. Algunos de ellos son indispensables precisamente por haber sido concebidos para *situaciones especiales de emergencia que requieren una respuesta fuera de la estandarizada de la policía*. Así por ejemplo, el GES (Grupo Especial de Seguridad, que hoy se integra con 22 policías) o la Compañía de Canes que hoy se integra con alrededor de 75 policías o la Policía Montada con 66 policías. Tampoco podría cuestionarse la existencia de un Cuerpo especial antimotines o de intervención rápida para casos de conflictos de envergadura en la vía pública.

No obstante, unidades especiales actuales como UMAR, UCAR o Motorizada, que en el Gran Mendoza involucran hoy a cerca de 300 efectivos, podrían pensarse para su redistribución en las Comisarías contribuyendo al fortalecimiento de estas toda vez que sus tareas están ligadas a problemáticas de seguridad de base territorial.

Nuevo modelo de policía: Policía Proactiva y Solucionadora de Problemas. Nuevos roles y funciones

La definición de un *nuevo modelo de policía* configura el aspecto más fascinante del actual proceso en análisis. Es de lógica social la certeza que la comunidad tiene en su extensión la policía que le corresponde, solo que por un sin número de razones más de índole políticas que sociales y tal vez por la rigidez de las normas que no acompañan los movimientos culturales y de los distintos modelos mentales ha hecho que la organización haya quedado en un intrincado y complejo conflicto entre lo que desarrolla como rol y función por una parte y la demanda social y las necesidades del momento por la otra.

Es por ello que nuestra policía, para encontrarse realmente en constante evolución, debe intentar definir estrategias y acciones políticas institucionales que faciliten la prevención, la integración y la relación con distintos sectores de la comunidad.

Desde hace varios años el concepto de *policía comunitaria* – y los diversos conceptos asociados, como policía de proximidad, policía orientada a problemas, policía proactiva,

etc. – se ha venido erigiendo como alternativa válida de nuevo modelo, acompañando una corriente mundial que se ha ido desarrollando cada vez con mayor fuerza. Pero para la implementación de una alternativa de esta naturaleza debe comprenderse que la organización policial es un instrumento del Estado y no una herramienta del Gobierno del momento.

Es importante expresar un contexto ajustado a la realidad para entender que policía necesitamos y que policía estamos en condiciones de proveer a una sociedad que clama por seguridad. El nuevo modelo de policía que se propone está entonces estrechamente vinculado a los modernos conceptos de *proximidad, proactividad y resolución de problemas*, todo lo cual genera un nuevo repertorio de roles y funciones que se pueden unir o no a las tradicionales.

Debe comprenderse que muchas de las actuales funciones policiales como el patrullaje preventivo al azar, la consigna o la parada han sido prácticamente dejados de lado en el marco de policías más profesionalizadas del mundo, donde ahora ocupan más bien un rol subsidiario u ocasional.

Por el contrario, lo que ahora parece priorizarse es un tipo de policía con un alto nivel de capacitación para *descubrir, comprender y resolver* las situaciones que generan desorden, delito y temor al delito, operando *proactivamente* no en forma aislada sino efectivamente asociada a todas las áreas del gobierno provincial y municipal y a las organizaciones de la sociedad civil que coparticipan en la búsqueda e implementación de respuestas.

En el contexto de un nuevo modelo de seguridad la policía prioriza la pro actividad y la prevención de las conductas antisociales, pero ello de ninguna manera implica que abandone los aspectos post delictuales que su función de auxiliar de la justicia implica. Por otro lado, las tareas de inteligencia y reunión y análisis de información adquieren en los nuevos modelos un significado distinto al tradicional, ya que no se orientan hacia la investigación de ciudadanos sino de patrones y tendencias delictuales.

En los nuevos modelos el policía genera una más intensa relación con el *territorio* donde opera; por ello los traslados permanentes del personal de un lugar a otro, en todos los niveles de la policía conspiran para un tema crítico en los modelos de policía comunitaria que es el *efectivo arraigo del policía en el territorio*.

Cuando hablamos de “roles” de la policía nos referimos a los procesos de transformación que la policía verifica en el mundo, siendo sus funciones las prácticas concretas que se vuelcan para el cumplimiento del rol. Así, la policía tradicional tuvo un rol de “prestadora de servicio de seguridad” configurando la esencia del mismo la vigilancia preventiva, la respuesta rápida a la llamada de emergencia y el auxilio a la justicia en la investigación criminal. En los nuevos modelos, los roles y funciones enfatizan los componentes preventivos de la función policial, pudiéndose mencionar entre otros los siguientes:

- Ser funcionarios resolutivos al momento de la interacción con el usuario, con cierta autonomía decisional que se incrementa según la jerarquía.
- Desarrollar en la actividad los conceptos de efectividad, eficiencia, oportunidad, proactividad, y prevención.
- Mostrar vocación de servicio, con un espíritu de superación constante.
- Ejercer como modelo social, exhibiendo virtudes como lealtad, nobleza y responsabilidad.
- Tener sentido de autodisciplina y de superación personal.
- Fungir como modelos de liderazgo democrático
- Promover valores de convivencia, tolerancia y respeto
- Estar emocionalmente capacitados y compensados para evitar desbordes y cualquier exceso.
- Ser agentes protagónicos en la prevención y en la proactividad para la reducción y contención de las conductas antisociales.
- Ser auxiliar de la justicia en su acción específica.
- Involucrarse participativamente en las acciones comunitarias.
- Ser un educador y formador de modelos mentales orientados hacia la prevención y la resolución pacífica de problemas.
- Ser capaces de tomar decisiones y hacerse cargo de las mismas
- Gestionar y administrar (gerenciar) la conflictividad social desde los emergentes hasta los procesos más profundos

Ya hemos señalado que la tarea de apoyo a la investigación criminal seguirá por mucho tiempo, lo cual reclama una articulación de la capacitación profesional en el ámbito correspondiente.

Ahora bien, en los nuevos modelos de seguridad, la policía más que un rol “proveedor” tiene un rol “facilitador” o “promotor” de las capacidades naturales del cuerpo social para generar las redes y los anticuerpos a los fenómenos de delito y desorden. Para ello repetimos brevemente algo dicho en la documentación oportunamente enviada respecto a las características de los nuevos modelos. Estas características son:

1. *Asociación con el gobierno y la comunidad.* Los nuevos modelos parten de la convicción de que la policía, las agencias del gobierno en todos sus niveles incluyendo el municipal y la comunidad deben trabajar juntas en el abordaje del delito y la disfunción.
2. *Resolución de problemas.* Los nuevos modelos de prestación de servicio de seguridad pública están igualmente basados en la idea de que la policía es un elemento articulador de las potencialidades de la comunidad y del gobierno provincial y municipal en la resolución de problemas que generan delito y temor al delito. La idea central es que *condiciones subyacentes* generan el emergente delictual y por lo tanto, *policía, gobierno y comunidad* deben trabajar juntas en la tarea de identificar las causas del delito y el temor al delito, desarrollando soluciones de largo plazo y “a medida” a través del ejercicio de la imaginación, la inventiva, la creatividad y la capacitación permanente.
3. *Cambio organizacional.* El paso de una policía del modelo tradicional a los nuevos modelos, implica comenzar a vislumbrar un cambio organizacional, abarcando una reingeniería integral de estructuras y procesos, en busca de generar organizaciones policiales más flexibles, con capacidad de adaptación al cambio y con estructuras horizontales y en red.
4. *Trabajo a partir de indicadores sociales.* El diseño de estrategias para abordar la violencia y el delito necesita de un análisis permanente de sus modalidades y variaciones. Este análisis lo realiza la policía a partir de información estadística y en conjunto con la propia comunidad. Una policía que no basa sus estrategias en información, tiende a actuar por “sentido común” y por lo tanto, frecuentemente alejada de su función de resolver problemas.

Nuevas habilidades, destrezas y prestaciones

Los nuevos modelos implican también el desarrollo de nuevas habilidades y destrezas *que no reemplazan sino que se suman* a las habilidades del modelo de policía tradicional. Sólo a modo de ejemplo mencionamos las siguientes:

- Construcción de relaciones duraderas y fecundas con la comunidad.
- Manejo de grupos y formación de equipos de alta performance.
- Participación en equipos interdisciplinarios de respuesta
- Identificación y resolución de problemas.
- Negociación, mediación y remisión de conflictos.
- Comunicación efectiva.
- Generación de confianza e intercambio con sectores vulnerables y en riesgo
- Capacitación permanente en nuevas problemáticas.
- Patrullajes direccionados y específicos, preferibles a los tradicionales al azar, o tipo cuadrícula.
- Involucramiento con la comunidad.
- Organización de la comunidad.
- Relevamiento e información actualizada sobre la zona en que trabajan.
- Establecimiento y mantenimiento de un eficaz sistema de comunicación con las organizaciones e individuos de su zona.
- Trabajo y supervisión del voluntariado.
- Proyectos proactivos para la comunidad.
- Relación efectiva con grupos de especial atención (jóvenes, ancianos, niños, etc.).
- Prevención *proactiva* del desorden público.
- Construcción de redes con las ONG.
- Reunión, clasificación de información y remisión a otros organismos o agencias, si corresponde.
- Trabajo asociativo y en red con otras instituciones del Estado provincial y municipal.

Para enfatizar la importancia del conocimiento territorial, recordamos también las expresiones de Howard Safir, quien fuera Jefe de la Policía de la ciudad de Nueva York entre los años 1996 y 2000, en su libro:

“Los policías que recorren las calles respondiendo a la delincuencia y esperando que su presencia lo impida, están perdiendo su tiempo y nuestro dinero; mientras que los oficiales que conocen con profundidad sus vecindarios y saben dónde, cuándo y cómo se cometan los delitos pueden tener – y siempre lo han tenido – un efecto sobre la delincuencia”.

Estas palabras reflejan inmejorablemente la importancia del conocimiento profundo del área de actuación, en tanto prerrequisito fundamental para el buen funcionamiento de los nuevos modelos de policía.

Los policías deben conocer las características socioeconómicas y humanas de su “territorio” y de las poblaciones que habitan en él. Para esto es preciso recolectar, analizar, evaluar y documentar toda la información posible. Hay que actualizar constantemente dicha información. Los Registros de Incivilidad son en este sentido una excelente herramienta para la adopción de medidas.

Esta sectorización debe tener en cuenta factores tales como:

- a) elementos históricos, sociológicos y demográficos;
- b) actividades económicas, comerciales e industriales y sus características en la zona;
- c) lugares de distracciones, esparcimiento y recreación; y su estado;
- d) delincuencia en sus diversos aspectos;
- e) cuestiones urbanísticas, como tipo de edificios, ejes de tránsito, transportes públicos, etc.

Conocimiento y establecimiento de relaciones con los actores de la comunidad local. En este rol, como en otros, los jefes y supervisores tienen que servir de motivadores, mentores, facilitadores y **también como capacitadores**. La asociación es necesaria porque la policía no puede hacer el trabajo sola; la prevención es más segura y efectiva; la información fluye más intensamente, el clima de trabajo es más agradable y estimulante y es la comunidad la que fortalece a la policía y no al revés.

Debemos tener presente que nuestra policía no ha sido tradicionalmente formada en una cultura de la colaboración, sino de la exclusividad en el manejo de los temas de seguridad y en un relativo aislamiento de la comunidad. Por ello, las principales barreras a la asociación son de carácter cultural, y pueden revertirse sólo a partir de una revisión crítica de los “modelos mentales” imperantes.

En todo el proceso de las nuevas modalidades de policía es crucial el tema de la adecuada **comunicación** entre la policía y su comunidad. Esto permite construir confianza, identificación demandas de atención, generar diálogo y apertura y recibir información.

Reiteramos que en Mendoza los policías –en todos los niveles– son constantemente trasladados de un lugar a otro sin posibilidad de arraigar o conocer en profundidad las situaciones locales que generan delito, desorden o temor. Además, su actuación sigue siendo absolutamente pasiva y dispersa, no concentrando efectivamente su atención y actuación en **desalentar la comisión de delitos**. Esto se puede observar actualmente con los policías que vemos en la vía pública.

Conclusiones

Como conclusiones del trabajo desarrollado y admitiendo siempre la provisoriedad de las mismas por ser un sistema complejo en permanente evolución y transformación podemos mencionar:

- El número actual de policías en Mendoza aparece como insuficiente a pesar de que los datos estadísticos sugieren lo contrario. La explicación puede estar dada por la gran cantidad de policías que no están prestando servicios o no lo están haciendo a pleno.
- El ingreso masivo de auxiliares está resultando negativo para el funcionamiento policial al sumar personal no adecuadamente capacitado y sin una cultura de la disciplina.
- El ingreso de personas sin un adecuado filtro que evalúe vocación y compromiso está dando como resultado la presencia de elementos nocivos para la institución policial.
- La jornada laboral actual de la policía sumada a los múltiples recargos de tareas afecta las posibilidades reales de descanso y capacitación.
- La actual formación policial presenta deficiencias de todo tipo que afectan la eficacia del proceso de profesionalización de los policías.
- Se percibe la necesidad de más espacios curriculares prácticos en todos los niveles de la capacitación.
- Ante el significativo número actual de auxiliares se hace necesaria la búsqueda de un futuro concreto para su destino escalafonario, su acceso a la carrera y a la capacitación permanente.

- Ha habido muy escasa inversión en educación y capacitación policial en los últimos años.
- El diseño curricular del Instituto Universitario de Seguridad Pública sugiere un perfil orientado a la prevención, pero en los hechos no se verifica una adecuada capacitación faltando, al mismo tiempo, una adecuada preparación en materia de policía judicial y gestión penitenciaria.
- Faltan incentivos dentro de la policía que movilicen a los integrantes de la fuerza a la capacitación y profesionalización permanente.
- Son necesarias carreras de formación específicas tanto para la policía de Investigaciones – con formación en inteligencia criminal – como para el personal penitenciario. Puede haber una formación básica común pero en un momento de la carrera la especialización es esencial.
- La implementación de un nuevo modelo de policía es un proceso que requiere tiempo y sostenimiento, pero sus resultados positivos pueden comenzar a apreciarse en un plazo razonablemente corto. La reconversión del recurso humano es la tarea crítica para el logro de ese objetivo.

• CAPITULO XIII: RESUMEN Y CONCLUSIONES PROVISORIAS

Redefinir un nuevo modelo de Policía para la provincia de Mendoza que supere las falencias del modelo tradicional, con vistas a su implementación y funcionamiento en las próximas décadas. Este modelo deberá tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las cambiantes condiciones ambientales de la provincia y el país, permitiendo receptar y absorber los múltiples apoyos e insumos disponibles en el mundo en materia tecnológica y de capacitación

El modelo debe respetar el objetivo de la Reforma de 1998 de promover el acceso de *toda la planta policial al nivel de oficialidad*, terminando en la policía en un plazo a definir con los niveles aún vigentes de suboficiales y agentes.

El modelo deberá promover el acceso de todos los Suboficiales que lo deseen y de todos aquellos que tengan aún por delante más de diez años de ejercicio de funciones en la policía antes de su retiro al nivel de *OFICIALIDAD* y al grado de *TECNICATURA* en el Instituto Universitario de Seguridad de la Provincia o en una institución académica terciaria que revista los estándares que el Ministerio establezca.

El modelo debe promover el acceso de *todos* los actuales Auxiliares a la *TECNICATURA*, ya que en sus actuales condiciones y modalidades este nivel se encuentra sin posibilidades de acceder a la carrera policial y al escalafón, generándose una situación potencialmente dañina para la institución y la seguridad de la provincia.

El modelo deberá sugerir las reformas legales que enmarque adecuadamente el proceso de transición hacia la nueva policía y los tiempos para su implementación, de manera realista, evitando objetivos no viables de realización como los que se han verificado en los últimos años y se detallan más adelante.

El modelo deberá ser plenamente aceptado y convalidado por las autoridades políticas de la Provincia en todas sus instancias superiores –Poder Ejecutivo, Ministerio de Seguridad, Legislatura y Corte de Justicia– a fin de garantizar la legitimidad del mismo y el consenso necesario para su sostenimiento en el tiempo, evitando su manipulación o alteración por funcionarios de turno sin el adecuado análisis previo.

Bibliografía general

- Ackoff, Russell y Sheldon Rovin;** *Redesigning Society*; Stanford Business Books, Stanford, CA, 2003.
- Alberta Solicitor General;** *Crime Prevention Programs in Alberta. Working together to prevent crime*; Documento SL83 – 001, Edmonton, Alberta, 1983.
- Andersen, Martín Edwin;** *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*; Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2002.
- Anderson, Virginia y Laureen Jonson;** *Systems thinking basics*; Pegasus, Waltham, 1997
- Arslanian, León;** *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial de la provincia de Buenos Aires*; Edhsa, Buenos Aires, 2008
- Ashby, W.R.;** *Introducción a la cibernetica*; Buenos Aires, Nueva Visión, 1981.
- Belknap, Joanne; Merry Morash y Robert Trojanowicz ;** *Implementing a Community Policing Model for Work with Juveniles: An Exploratory Study*; National Center for Community Policing School of Criminal Justice Michigan State University, 1986
- Bratton, William;** *Cutting crime and restoring order: What America can learn from New York's finest*; Heritage Foundation; Lecture; Noviembre 1996.
- Briceño – León, Roberto (comp.);** *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*; CLACSO, Buenos Aires, 2002
- Bureau of Justice Assistance;** *The Systems Approach to Crime and Drug Prevention: A Path to Community Policing*, Bureau of Justice Assistance Bulletin, US Department of Justice; Volume I, Issue 2, Septiembre 1993.
- Burzaco, Eugenio y otros;** *Rehenes de la violencia*; Atlántida, Buenos Aires, 2001
- Bynum, Timothy S;** *Using Analysis for Problem-Solving: A Guidebook for Law Enforcement*; U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2001
- Calvo Muñoz, Carlos;** *Del mapa escolar al territorio educativo. Diseñando la escuela desde la educación*; Nueva Miranda Ediciones, Chile, 2008
- Canadian Centre for Justice Statistics;** *The Juristat Reader*; Toronto, 1999.
- Capra, Fritjof;** *La trama de la vida*; Anagrama, Madrid, 1998.
- Carranza, Elías (coord.);** *Delitos y Seguridad de los Habitantes*; Siglo XXI Editores, México, 1997.
- Carrizo, Armando;** *Manual Práctico de Inteligencia Criminal*; Edición del Autor, San Juan, sin fecha.
- Carter, David;** *Fundamentals Of Community Oriented Policing A Training Outline Prepared For The Regional Community Policing Institute*; Wichita State University, East Lansing, Michigan; sin fecha de edición.
- Cates Barnes, Camille y Robert Bowers;** *Community Policing: The new model for their way the police do their job*; The Police Chief, December, 1990
- Checkland, Peter;** *Teoría de Sistemas, Práctica de Sistemas*; Limusa, México, 1997
- Cosgrove, Colleen A, Melissa Miller Reuland; Dennis Jay Kenney; Anne C. Grant; T. Steuart Watson y Timothy Oettmeier;** *Facilitator's Guide The Mechanics Of Problem Solving Train-The-Trainers*; US Department of Justice - Office of Community Oriented Policing Services; sin fecha de edición.
- Couselo, Gonzalo Jar;** *Modelos comparados de Policía*; Ministerio del Interior, Dykinson S.L., Madrid, 2000.

- Crawford, Adam;** *Crime Prevention & Community Safety. Politics, Policies and Practices*; Longman, Essex, 1998
- Crowe, Timothy (Director);** *Understanding Crime Prevention*; National Crime Prevention Institute, Louisville, Kentucky, 1986.
- Dirección Nacional de Política Criminal:** *Hacia un Plan Nacional de Seguridad*; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Buenos Aires, 1998.
- Dooley;** AZ State University
- Eck, John E;** *Assessing Responses to Problems: An Introductory Guide for Police Problem-Solvers*, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2001.
- Ericson, Richard y Kevin Haggerty;** *Policing the risk society*; University of Toronto Press, Toronto, 1997.
- Farrington, David; James Wilson y Lloyd Ohlin;** *Understanding and controlling crime. Toward a new research strategy*; Springer – Verlag, Montana, 1986.
- Fernández, Manuel Martín;** *Plan Integral de seguridad pública*; I&C argentina, Buenos Aires, sin fecha de publicación
- Francois, Charles;** *International Encyclopaedia of Systems and Cybernetics*; KG.Saur, München, 1997.
- Francois, Charles;** *Problemología. Una metodología para la definición y el planteamiento de los problemas sistémicos*; Sistémica, Vol. 2, Nº 1; Lima, 1991.
- Frühling, Hugo (Editor);** *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*; Banco Interamericano de Desarrollo, Ed. Temas, Buenos Aires, 2004.
- Funes, Jaime;** *La nueva delincuencia infantil y juvenil*; Paidós Educador, Barcelona, 1991.
- Garcia, Rolando;** *Sistemas Complejos*; Gedisa; 2006
- GESI;** *Teoría General de Sistemas – Conceptos básicos*; Asociación Argentina de Teoría General de Sistemas y Cibernética – GESI; Buenos Aires, sin fecha de publicación.
- Goldstein, Herman;** *Problem Oriented Policing*, New York, McGraw Hill, 1990.
- Goleman, Daniel;** *La inteligencia emocional*; Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1996.
- Grun, Ernesto;** *Una visión sistémica y cibernetica del Derecho*; 2^a edición; Dunken, Buenos Aires, 2004.
- Heines, Stephen;** *Systems Thinking and Learning*; HRD Press, Amherst, MA; 1998
- Herrschner, Enrique;** *Pensamiento Sistémico*; Granica, Buenos Aires, 2002.
- Howell, James C.;** *Youth Gangs: An Overview*; U.S. Department of Justice – Office of Justice Programs; Washington DC, 1998
- Katz, Vera (Mayor) y Mark A. Kroeker (Jefe de Policía);** *2000-2002 Portland Community Policing Strategic Plan and Strategies for Implementation*; Marzo de 2001
- Kelling, George y Coles, Katherine;** *Fixing broken windows*; Free Press, New York, 1991.
- Kelling, George y Wilson, James;** *Making Neighborhoods Safe*, The Atlantic Monthly Journal, Febrero, 1989.
- Kidd, Bruce y Jim Phillips (editors);** *Research on Community Safety. From enforcement and Prevention to Civil Engagement*; Centro of Criminology, University of Toronto, Toronto, 2004.
- Kiel, Douglas;** *Managing Chaos and Complexity in Government*; Jossey – Bass Publishers, San Francisco, 1994.
- Kuhn, Thomas;** *La estructura de las revoluciones científicas*; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1988.

- Lab, Steven y Dilip Das;** *International Perspectives on Community Policing and Crime Prevention*; Prentice Hall, New Jersey, 2003
- Lazlo - Barabasi, Albert;** *Linked: The new science of networks*; Cambridge, Mass.; Perseus Publishing, 2002.
- Leteur, Serge;** *La Policía de Proximidad*; Embajada Francesa, Buenos Aires, abril 2001.
- López, Ernesto y Marcelo Sain;** *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para Argentina y Brasil*; Universidad Nacional de Quilmes Ed.; Bernal, 2003.
- Lucas, Chris;** *Autopiesis and Evolution*; in *The Complexity & Artificial Life Research Concept for Self-Organizing Systems*; www.calresco.org
- Marteau, Juan Félix;** *Las palabras del orden. Proyecto republicano y cuestión criminal en Argentina (Buenos Aires 1880 – 1930)*; Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 2003
- Maturana, Humberto y Francisco Varela;** *El árbol del conocimiento*; Editorial Debate, Madrid, 1996
- Maturana, Humberto y Francisco Varela;** *De máquinas y seres vivos*; Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1995.
- Maturana, Humberto;** *Transformación en la convivencia*; Ed. Dolmen, Santiago de Chile, 1999
- Montbrun, Alberto y otros;** *Apuntes para una visión sistémica de la seguridad pública*; en Grun, Ernesto y Eduardo del Caño (comp.); *Ensayos sobre sistémica y cibernetica "(Homenaje a Charles François Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Teoría de Sistemas y Cibernetica en su 80º cumpleaños*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2003.
- Montbrun, Alberto y otros;** *Disfunción, delito y derecho: Nuevos abordajes científicos de problemas complejos*, LA LEY, Gran Cuyo, Año IV, N° 5, Octubre de 1999.
- Montbrun, Alberto;** "Proceso de implementación de la Policía Comunitaria en la Provincia de La Rioja"; Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Julio de 2004.
- Montbrun, Alberto;** *El cambio en la ciencia, el cambio en la política*; en *Sociedad vs. Política*, Zeta Editores, Mendoza, 2002
- Montbrun, Alberto;** *Estudio de relevamiento sobre seguridad ciudadana en Mendoza*; Programa de Seguridad Ciudadana, (Operatoria AR 0247), BID - Ministerio del Interior, 2000.
- Montbrun, Alberto;** *Policía y Seguridad: Modelos en marcha*; LA LEY Gran Cuyo, Año VI, N° 1, Febrero de 2002.
- Morabito, Andrew;** *Supervising Problem Solving*; Police Executive Research Forum, PERF Presentation; sin fecha.
- Morçöl, Göktuğ;** *Networks and Complexity: Prospects and Challenges For A Theory of Metropolitan Governance*; Penn State – Harrisburg, 2003.
- National Crime Prevention Council;** *Crime Prevention and Community Policing: A vital link*; mimeo, 2002
- National Crime Prevention Strategy;** *Mobilizing Political Will and Community Responsibility to Prevent Youth Crime. A Summary Report of 30 Consultation Meetings to Explore Effective Community Responses to Youth Crime*; Canada, Diciembre 1995
- Nemeth Baumgartner, Antonia;** *Macrometanoia. Un nuevo orden. Una nueva civilización. El cambio de paradigma científico en las ciencias jurídicas, políticas y económicas*; Ed. Sudamericana, Santiago de Chile, 1994.

- Nicholl, Caroline;** *Community Policing, Community Justice and Restorative Justice: Exploring the Links for the Delivery of a Balanced Approach to Public Safety*; Washington DC, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 1999.
- Nicholl, Caroline;** *Toolbox for implementing Restorative Justice and Advanced Community Policing*; Washington DC, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 1999.
- North Carolina Community Policing Institute;** *Problem Solving*, mimeo, NC, 2000.
- Nuttall, Christopher (Director);** *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*; Research Study 187; Home Office, Londres, 1998.
- O'Connor, Joseph y Ian Mc Dermott;** *Introducción al pensamiento sistémico*; Urano, Barcelona, 1998
- Ontario Provincial Police;** *Problem Solving: How we do it Manual*; Community Policing Development Centre; Ontario, 1997
- Prior, Bill (Chief Inspector);** *A Problem Solving Model From The Royal Canadian Mounted Police*; ponencia presentada en el Congreso Partnerships in Crime Prevention, Hobart, 25 – 27 de febrero de 1998.
- Rahtz, Howard;** *Community Policing. A handbook for Beat Cops and Supervisors*; Criminal Justice Press, New York, 2001
- Ramos, Carlos Enrique (Editor – Comp.);** *América Central en los 90's: Problemas de Juventud*; FLACSO, San Salvador, 1998.
- Redondo Illescas, Santiago y Vicente Garrido Genovés;** *Violencia y delincuencia juvenil. Explicación y prevención*; Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2001
- Reisig, Michael y Roger Parks;** *Community policing and Quality of life*; en en Skogan, Wesley G; *Community policing: Can it work?*; Thomson – Wadsworth, Canada, 2004.
- Rodríguez Ulloa, Ricardo;** *La sistemica, los sistemas blandos y los sistemas de información*; Ed. Pacífico, Lima, 1992.
- Sadd, Susan y Randolph M. Grinc,** Implementation Challenges in Community Policing Innovative Neighborhood-Oriented Policing in Eight Cities; ; Series NIJ Research in Brief, Febrero 1996
- Safir, Howard;** *Seguridad. Cómo proteger a su ciudad, su barrio y su familia*; Planeta, Buenos Aires, 2004.
- Sain, Marcelo;** *Seguridad, Democracia Y Reforma del Sistema Policial en la Argentina*; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002
- Sampson, Rana y Michael S. Scott;** *Tackling Crime and Other Public-Safety Problems: Case Studies in Problem-Solving*, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2000.
- Schmerler, Karin, Matt Perkins, Scott Phillips, Tammy Rinehart y Meg Townsend;** *Problem-Solving Tips: A Guide to Reducing Crime and Disorder Through Problem-Solving Partnerships*, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 1998
- Schvarstein, Leonardo;** *La inteligencia de las organizaciones*; PAIDOS, Buenos Aires, 2003
- Scott, Michael S.;** *Problem-Oriented Guides for Police Series N°1: Assaults in and Around Bars*; U.S. Department of Justice - Office of Community Oriented Policing Services; Washington DC, 2002
- Senge, Peter;** *La Quinta Disciplina*; Ed. Granica, Buenos Aires, 1992

- Senge, Peter;** *La quinta disciplina en la práctica*; Ed. Granica, Buenos Aires, 1994
- Shaw, Margaret y Kathryn Travers;** *Urban crime prevention and Youth at risk. Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the world*; International Centre for the Prevention of Crime, Report for the 11º UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, April 2005.
- Sherman, Lawrence (Director);** *What works, What doesn't; What's Promising*; University of Maryland, Department of Criminology and Criminal Justice; US Department of Justice, 1997
- Sherman, Lawrence, David Farrington, Brandon Welsh, Doris MacKenzie;** *Evidence Based Crime Prevention*; New York, Routledge, 2002.
- Silva Sánchez, Jesús;** *Perspectivas sobre política criminal moderna*; Ed. Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2000.
- Skogan, Wesley G. et al;** *Problem Solving in Practice: Implementing Community Policing in Chicago*; U.S. Department of Justice - Office of Justice Programs e Institute for Policy Research Northwestern University, 2000
- Smutt, Marcela y Jenny Lisstette Miranda;** *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*; Impresos Litográficos de CA, San Salvador, 1998.
- Sozzo, Máximo;** *Policía, Violencia, Democracia*; Universidad Nacional del Litoral, 2005
- Sozzo, Máximo;** *Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito*; en CUADERNOS DE DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA PENAL. Año VI N° 10-B. 2000. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires
- Stansfield, Ronald;** *Issues in policing: a Canadian Perspective*; Thompson Educational Publishing Inc. Toronto, 1996
- Tholke, Eduardo; Marteau, Juan Félix y Alberto Montbrun;** *La política de seguridad de Buenos Aires. Lineamientos de un Plan Estratégico*; Documento de Trabajo, Buenos Aires, 2001
- Tholke, Eduardo; Marteau, Juan Félix, y Alberto Montbrun;** *Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Lineamientos programáticos para su creación. La definición de una política policial*; Documento de Trabajo, Buenos Aires, 2001
- Tieghi, Osvaldo.** *Tratado de Criminología*. Segunda Edición actualizada y ampliada; Ed. Universidad, Buenos Aires, 1996.
- Tilley, Nick;** *Community Policing and Problem Solving*; en Skogan, Wesley G; *Community policing: Can it work?*; Thomson – Wadsworth, Canada, 2004.
- Trautman, Neale;** *Hot to be a Great Cop*; Standars and Training Inc.; Dallas, 1991
- Trevis, Jeremy (Director);** *Community Policing Strategies*; U.S. Department of Justice; Office of Justice Programs; National Institute of Justice, November 1995
- Trojanowicz , Robert y David Carter;** *The Philosophy and Role of Community Policing*; National Center for Community Policing School of Criminal Justice Michigan State University, 1988
- Trojanowicz, Robert C. y Paul R. Smyth;** *A Manual for the Establishment and Operation of a Foot Patrol Program*; The National Neighborhood Foot Patrol Center School of Criminal Justice, Michigan State University East Lansing, 1984
- Trojanowicz, Robert y Bonnie Bucqueroux;** *Community Policing. How to get started*; Anderson Publishing, Cincinnati, 1994.
- Trojanowicz, Robert y Bonnie Bucqueroux;** *Community Policing. How to get started*; Anderson Publishing, Cincinnati, 1994.

Trojanowicz, Robert y Bonnie Bucqueroux; *Community Policing. How to get started*; Anderson Publishing, Cincinnati, 1994.

Trojanowicz, Robert y Mark Moore; *The Meaning of Community in Community Policing*; National Center for Community Policing, School of Criminal Justice; Michigan State University

Trojanowicz, Robert; Bonnie Pollard, Francine Colgan y Hazel Harden; *Community Policing Programs A Twenty-Year View*; National Center for Community Policing, School of Criminal Justice, National Neighborhood Foot Patrol Center, Michigan State University; 1986

U.S. Department of Justice; *Policing in Emerging Democracies: Workshop Papers and Highlights*; Washington, D.C., December 14–15, 1995

Upper Midwest Community Policing Institute; *Understanding Community Policing*, mimeo, Saint Paul, MN, 2000.

Valenzuela, Edgardo; *La emoción: Motor del cambio y la evolución*; Ed. Soluciones Gráficas, Mendoza, 2001.

Van Kesteren, John; Pat Mayhew; Paul Nieuwbeerta; *Criminal Victimization in Seventeen Industrialized Countries: Key findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. The Hague: Ministry of Justice, 2000

Vanderschueren, Franz y Alejandra Lunecke; *Prevención de la delincuencia juvenil*; Dirección de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior de Chile; Santiago, 2004

Varios autores; *La comunidad y el municipio en la prevención de la violencia urbana y otros trabajos*; en Revista Nuevas Visiones para los Municipios; Cuadernos IFAM, Buenos Aires, Noviembre 1999.

Varios autores; *Urban Crime Prevention and Youth at Risk. Promising Strategies and Programs*; International Centre for the Prevention of Crime, Montreal, Quebec, 2005.

Waldrop, Mitchell; Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos

Waller, Irvin y Daniel Sansfaçon; *Investing Wisely in Prevention: International Experiences*; Washington, DC: US Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, Monograph, Crime Prevention Series, 2000.

Watslawick, Paul y otros; *Cambio*; Editorial Herder, Barcelona, 1989.

Watslawick, Paul y otros; *Teoría de la comunicación humana*; Editorial Herder, Barcelona, 1993.

Weisel, Deborah Lamm; *Problem-Oriented Guides for Police Series No. 18 Burglary of Single-Family Houses*; U.S. Department of Justice - Office of Community Oriented Policing Services Washington DC, 2002.

Wood, Darryl y Lisa Rieger; *Walking The Talk - A Guide To Assessment Using The Capra Community Problem Solving Model*; Justice Center and Alaska Native Technical Assistance and Resource Center; Universidad de Alaska Anchorage; 2001

ⁱ Para ampliar información ver **Anexo 1**.