



## **La Seguridad Ciudadana, el Régimen Penal Juvenil y la importancia del estudio de los aspectos organizativos**

### Contenido

1.	Las distintas acepciones en torno del concepto de seguridad .....	2
1.1.	El concepto de seguridad ciudadana .....	2
1.2.	Las nuevas concepciones sobre la violencia y la seguridad.....	3
1.3.	El concepto de Seguridad Humana .....	4
1.4.	El concepto de Seguridad Democrática .....	5
2.	El régimen penal juvenil .....	6
3.	La importancia del estudio de las cuestiones organizativas .....	7
3.1.	Caracterización .....	7
3.2.	Institución y organización .....	8
3.3.	La complejidad organizativa .....	8
3.4.	Características de las organizaciones que innovan .....	9
3.5.	La identidad corporativa .....	11
3.6.	Organización Formal y Organización Informal .....	12
3.7.	Niveles de una organización .....	13



## 1. Las distintas acepciones en torno del concepto de seguridad

### 1.1. El concepto de seguridad ciudadana

América Latina se caracteriza por ser una región con un alto nivel de inseguridad a la que se sucede un crecimiento de la violencia urbana. Según distintos estudios sobre la temática, desde los inicios mismos de la década de los 90 se advierte una creciente complejidad de la problemática, que se deriva no sólo de los niveles más altos de inseguridad, sino también del incremento de la violencia y de la percepción que tiene la sociedad sobre esta cuestión.

El creciente aumento de la inseguridad, generó en un primer momento, una intensificación y priorización que la sitúan en muchos países de América Latina como la principal problemática. Es así como las autoridades públicas comienzan a destinar mayores recursos a los fines de abordar con mayor intensidad al crecimiento de los hechos delictivos. En un primer momento, se intentó resolver el problema con más recursos y tecnologías para las fuerzas de seguridad. En poco tiempo, se evidenció que este no era el camino adecuado para combatir este flagelo. En aquellas ciudades en donde la delincuencia y la violencia tenían índices elevados comienza a tener una prioridad mayor la participación ciudadana, abordando a la problemática desde una mirada multidisciplinaria.

Los nuevos paradigmas ubican al problema de la inseguridad como una cuestión que es responsabilidad de la sociedad como un todo y no sólo de la policía. Esto deriva en nuevas implicancias y connotaciones que muestran a la participación ciudadana como un componente de importancia en el desarrollo de las políticas públicas de seguridad. Asimismo, se redefine la gestión policial que tienen como componentes ejes la descentralización territorial, la prevención y el trabajo mancomunado con la población como ejes de las nuevas políticas.

Esta reubicación de las políticas seguridad que encuentran las causas de la problemática en el seno mismo de la sociedad aparece la necesidad de abordar aspectos tales como la convivencia, la fragmentación, la exclusión social, entre otros. En este sentido, se



derivan una serie de iniciativas que alientan el trabajo a distintos sectores de la sociedad (municipio, centros vecinales, instituciones barriales, centros de jubilados, vecinos comprometidos con la problemática), en pos de aportar a la resolución de los conflictos inherentes a la seguridad. En distintas ciudades de América Latina, en donde se agudizaba el problema de la inseguridad comienzan a surgir diversas iniciativas que tienen por objeto indagar y aportar al desarrollo de mejoras en programas que aporten a la seguridad territorial. Estos programas alientan la participación de los ciudadanos en pos de disminuir los niveles de inseguridad, aportar a las pautas de convivencia, de inclusión social y cohesión social. En ese marco, estas iniciativas multisectoriales aportan a la prevención como espacio de implementación de la política pública.

### 1.2. Las nuevas concepciones sobre la violencia y la seguridad

Este cambio de paradigma redefine la concepción misma de la violencia que es entendida como una relación social de conflicto, y deja atrás el determinismo causal, ya sea de tipo moral, biológico o legal, que considera la violencia como una patología. Con este nuevo paradigma se entiende entonces que la violencia tiene múltiples expresiones.

Sin embargo, el cambio de paradigma es un proceso lento, que no se ha desarrollado de igual forma en todos los países y que muestra una evidente brecha entre la nueva retórica de la seguridad y la efectiva inversión en estas iniciativas.

Es así como se va girando desde los paradigmas de seguridad pública a paradigmas de seguridad ciudadana. La concepción de seguridad pública estaba enfocada y orientada a mantener el orden público del Estado y su política dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generaba el llamado enemigo interno. Por lo general, se materializaba esta concepción en programas enfocados al control del delito. Estas políticas asumen una baja tolerancia a las acciones delictivas y agudizan el control mediante el temor.

En otro orden, el paradigma de seguridad ciudadana trabaja en torno al concepto de tolerancia en las relaciones interpersonales, siendo el Estado, en este caso, quien garantiza el cumplimiento del respeto al derecho y al deber de las personas (ciudadanía). Este paradigma asume la problemática de la criminalidad en sus diversas causas, promoviendo una fuerte participación de la sociedad y el Estado en la solución de las



necesidades básicas de los ciudadanos, por ende, estos enfoques trabajan sobre la prevención y están dirigidos a frenar los factores de riesgo.

Entonces, el nuevo paradigma de seguridad ciudadana es inclusivo de los siguientes aspectos:

- Aborda los problemas de convivencia, criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos,
- Es la acción integral e integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía y de otras organizaciones de bien público, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica y ordenada de vías y de espacios públicos y, en general,
- Comprende la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna (Informe Caribe PNUD 2013, 7; Informe Centroamérica PNUD 2010b, 31).

A mediados de los años noventa, también surgieron, básicamente proveniente de los organismos internacionales, otras conceptualizaciones que abogaban por la adopción de un marco integral en materia de seguridad: la seguridad humana, la seguridad multidimensional y la seguridad democrática.

### 1.3. El concepto de Seguridad Humana<sup>1</sup>

La seguridad humana nace en el seno del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que, a través de su informe «Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana» (1994), señala que dos son las condiciones que garantizan la seguridad humana: una población libre de temor y una población libre de carencias. Este concepto, centrado en el ser humano (al contrario de la seguridad nacional, centrada en el Estado), guarda relación con el hecho de que el sentimiento de inseguridad de las personas está ligado principalmente a las preocupaciones de la vida cotidiana. Por ello se vincula desarrollo humano con seguridad.

El desarrollo humano consiste en la ampliación de oportunidades, y la seguridad, en la posibilidad de disfrutar de esas libertades. Este concepto supone una preocupación

---

<sup>1</sup> Informe de Desarrollo Humano 1.994.



universal por la vida y la dignidad humana, sus componentes son interdependientes y las amenazas que afectan a la seguridad son de carácter mundial. En el informe se definieron seis dimensiones que forman parte de la seguridad humana y sus preocupaciones centrales: económica, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política.

De esta idea se ha destacado como positivo su enfoque en las personas y su naturaleza integradora, así como su carácter multidimensional y su acento en el multilateralismo y la cooperación, pero al mismo tiempo su campo de acción es muy amplio e introduce la dimensión del concepto de seguridad en otras áreas del desarrollo. No obstante, las dificultades de operar con un concepto tan amplio tuvieron un claro impacto en la Organización de Estados Americanos (OEA), que comenzó a utilizar el concepto de «seguridad multidimensional».

El origen de esta conceptualización de la seguridad como un fenómeno multidimensional se remonta, en la OEA, a la Declaración sobre Seguridad de las Américas del año 2003, cuyo enfoque sostiene que la «seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional». Esto se ha reflejado en la estructura institucional de la OEA, con la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional en 2005 y el Departamento de Seguridad Pública en 2006. De esa forma se resolvió que todo lo relativo a seguridad, independientemente del ámbito al cual esta se refiera (interna, internacional, pública, ciudadana, etc.), dependería de un mismo organismo.

#### 1.4. El concepto de Seguridad Democrática<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Villalta Vizcarra, Ana Elizabeth. La Carta Democrática Interamericana y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.



La noción de seguridad democrática, por su parte, fue desarrollada por los países de Centroamérica en el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995).

Este modelo de seguridad se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el equilibrio razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza en todos sus niveles, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medioambiente, y la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas. El concepto apunta en el mismo sentido a la seguridad humana, pero enfatiza más aún la importancia de superar la pobreza para obtener niveles de seguridad aceptables y destaca otros aspectos, como la supremacía del poder civil sobre las fuerzas armadas, a partir de la En suma, desde distintos ángulos el cambio conceptual se ha dirigido hacia la consideración de la persona como el objeto principal de las instituciones de seguridad, dejando atrás la visión Estadocéntrica.

Si bien esto ha implicado una mirada integral de la seguridad que ciertamente era necesaria, no se debe olvidar que no todos los fenómenos que afectan al desarrollo humano deben ser tratados como materia de seguridad, pues se corre el riesgo de centrar la agenda pública en la seguridad y olvidar otros problemas reales. Así, situaciones de pobreza, marginalidad, falta de oportunidades laborales, violencia escolar y adicciones, entre otros, deben conectarse con las instituciones encargadas de la seguridad solo en los casos en que sean causa de violencia y delincuencia, sin caer en generalizaciones que solo terminan estigmatizando a los grupos desfavorecidos.

## 2. El régimen penal juvenil<sup>3</sup>

La seguridad ciudadana, sin abordar directamente la temática del sistema penal juvenil, tiene implicancias. Sin ingresar de lleno en esta temática, que es desarrollada en otros módulos, consideramos la necesidad de abordar esta problemática desde los paradigmas desarrollados con anterioridad, en donde el objetivo central es la reinscripción de las niñas, niños y adolescentes a la sociedad, entendiendo, que las

---

<sup>3</sup> Beloff, Mary. Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina. Publicado en García Méndez, Emilio y Beloff, Mary (compiladores). Infancia, ley y democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los derechos del niño (1990-1998). Temis/Depalma, Bogota, 1.998.



sociedades se dirimen en una relación social de conflicto permanente, donde estas deben abogar por la inclusión de aquellos que por algún motivo se encuentran privados de la libertad.

El sistema de la protección integral surge de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de otros instrumentos internacionales que, sin tener la fuerza vinculante que tiene para el Estado los tratados, representan la expresión de acuerdos e intenciones de la comunidad internacional en esta materia y, por lo tanto, son aplicables en la interpretación de los tratados y en el diseño de las políticas de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, según la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados. Estos instrumentos son:<sup>4</sup>

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocidas como Reglas de Beijing,

Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, y

Las directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de Riadh.

Además, si protección integral de los derechos de los niños representa una noción abierta, ya que cada Estado debe progresivamente asegurar nuevos y mejores niveles de reconocimiento y efectivización de derechos a sus niños y jóvenes, deben considerarse incluidos todos los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que sean pertinentes en la materia.<sup>5</sup>

### 3. La importancia del estudio de las cuestiones organizativas

#### 3.1. Caracterización

Este apartado tiene la finalidad de aportar al entendimiento de los aspectos centrales de una organización. A tal fin, en este apartado realizamos una breve caracterización de aquellos aspectos que nos sitúan y nos permiten comprender las lógicas internas que atraviesan a una organización.

---

<sup>4</sup> Ob. Cit.

<sup>5</sup> Ob. Cit.



Realizamos una primera distinción entre institución y organización, para luego, avanzar en las cuestiones inherentes a la organización.

### 3.2. Institución y organización

Los términos institución y organización suelen confundirse y se utilizan como sinónimos. Sin embargo, refieren a diferentes cuestiones aunque guardan cierta relación entre ellos.

El término institución refiere a un concepto abstracto. Es un cuerpo normativo jurídico-cultural compuesto de ideas, valores, creencias, leyes, etc. que determinan una forma de intercambio social. Son ejemplos de institución el trabajo, la vejez, la justicia y la religión. Las instituciones pretenden ordenar, legitimar y normalizar el comportamiento. Para este propósito desarrollaran todo un conjunto de funciones y roles.

El concepto de organización hace referencia a un grupo de personas asociadas para el logro de un fin común, que establecen entre ellas, a tal fin, relaciones formalizadas, con pretensión de continuidad en el tiempo, legitimadas por el sistema social externo, y con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros sin que peligre la supervivencia de la propia organización. La organización se caracteriza por tener una racionalidad.

### 3.3. La complejidad organizativa

Etkin (2009), considera que “la complejidad es un enfoque que considera a la organización como un espacio donde coexisten orden y desorden, razón y sinrazón, armonías y disonancias. Hay en estas relaciones fuerzas que están operando en un sentido complementario, pero también divergente o indiferente. Es decir, me guía un paradigma que da importancia tanto a los objetivos comunes como al sentido emergente de las interacciones de grupos. Lo complejo también tiene que ver con los intercambios en un ambiente incierto y cambiante, con una competencia agresiva, donde la innovación tecnológica lleva al acortamiento de los ciclos de renovación tanto en métodos y equipos de producción como en bienes y servicios finales.



En la actualidad, en un contexto de tanto dinamismo, debemos entender que las organizaciones no cambian en su totalidad. Etkin (2007), sostiene que no porque sea rígida o inflexible, sino porque su continuidad requiere mantener el núcleo de valores o principios básicos (no los fines) como un marco de referencia que permite coordinar la diversidad de grupos que la componen. En este sentido, el concepto de organización que perdura o que se mantiene en el tiempo no es compatible con la idea de que “todo cambia” o de que “todo es relativo”. La organización se basa en respetar los acuerdos básicos que la constituyen y sostienen.”

#### 3.4. Características de las organizaciones que innovan

De todos modos, las organizaciones en contextos cambiantes como los actuales deben fortalecer los aspectos internos, el sentido de pertenencia de las personas que conforman la misma. Asimismo, deben tener una mirada precisa hacia el exterior que les permita acercarse a trabajar sobre diagnósticos claros y precisos. Advertir que está ocurriendo dada la rapidez con que se transforma la trama social.

En la actualidad, nos encontramos con que las instituciones públicas tienen un marcado componente burocrático que debe hacer frente a un mundo totalmente dinámico y cambiante que les impide una mayor flexibilidad en sus aspectos organizativos, por razones de índole legal, jurídica y administrativa. De todos modos, urge la necesidad de nuevas estructuras organizativas que mejor resuelvan los propósitos organizativos. Esta necesidad concreta nos lleva a replantear aspectos centrales de las organizaciones dado que requieren de una mayor adaptabilidad a las nuevas demandas que también evolucionan en el tiempo con una decidida rapidez.

Es desde esta nueva premisa que las organizaciones comienzan a tener una transformación en su proceder, asumiendo una importancia clave el diseño previo de las mismas. Claramente, en nuestro ámbito de estudio, quedará como un interrogante a resolver a futuro, si es necesario la conformación de nuevas organizaciones o de reestructuración de las actuales dejando en claro que analizar las partes de la organización de una manera sistemática es fundamental para su eficacia, y porque no, su supervivencia en el tiempo.



En el actual contexto, existen un conjunto de aspectos sobre los que deben trabajar las organizaciones actuales, así como, tendencias que requieren de apuestas organizativas que nos permitan sostener las organizaciones y mejorar la capacidad de sus recursos. En la actualidad, existe un aplanamiento de las estructuras organizativas acercando la base a la cúspide organizativa, disminuyendo la cadena de mando, abogando por una mayor participación, responsabilidad y autonomía de las personas, un creciente énfasis en los equipos de trabajo, una mayor incidencia de los aspectos tecnológicos y una apuesta al conocimiento como elemento diferenciador y constructor del valor agregado organizativo. La innovación asume un rol protagónico, induciendo a la organización a aprender en forma permanente. Estos aspectos obligan a que las organizaciones se asuman como parte integrante de redes constituidas en relación con otras organizaciones. El desarrollo organizativo, en definitiva, exige una organización aprendiente, la cual tiene su fundamento en el aprendizaje continuo, la creatividad y la innovación como basamento organizativo.

En este contexto existen dos aspectos que las organizaciones deben abordar con una óptica flexible, adaptativa y cambiante. Es decir, como sosteníamos con anterioridad, las organizaciones actuales ante cambios tan profundos deben tener la cualidad de poder adaptarse. Pero esa adaptación al contexto puede tener efectos negativos en caso que los miembros de esa organización no tengan un sentido de pertenencia y una firmeza en los valores fundacionales.

Pareciera ser que estos aspectos, a primera vista, resultan un tanto triviales pero son el sostén fundamental ante los cambios y las crisis que se suscitan en las organizaciones. Es así, como muchas organizaciones por perder parte de estos aspectos terminan envueltas en profundas crisis, que en muchos casos, derivan en la culminación de la organización.

La manera de evitar estas situaciones es mediante la generación de procesos de innovación que permitan a la organización adaptarse y abordar las demandas de una manera eficaz. Para ello, se requiere que las organizaciones, como dijimos, tengan una alta adaptabilidad al contexto en paralelo a una interpretación objetiva del contexto en donde se desarrolla la organización, una alta integración de los miembros de la



organización –para ello la necesidad de valores compartidos- y un sentido de pertenencia a la misma. Cualquiera de estos aspectos, de no cumplirse, provocarían una incipiente crisis institucional.

### 3.5. La identidad corporativa

Dentro de la organización se conforman grupos cuyos miembros son los individuos que cumplen diferentes papeles a partir de los mecanismos de adjudicación y asunción de roles.

El mundo se encuentra signado por las organizaciones. Gran parte de nuestro tiempo lo transcurrimos en una organización. Esto hace que sea tan importante saber y conocer sobre la organización en la que trabajamos. Distinguimos como aspectos fundantes de una organización a la misión y la visión de la organización:

- a. La misión Organizacional: un aspecto central es el propósito de la organización, que responde a la pregunta del “qué”. Es el motivo por el cual se constituye y se crea la organización. Este aspecto es central dado que sin la misión la organización no tiene razón de ser. Es así que la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia tiene como Misión Institucional el desarrollar políticas públicas integrales interinstitucionales e intersectoriales, implementadas con igualdad territorial en pos de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y familias en el marco de la ley nacional 26.061 y la ley provincial 9.944. En toda organización, sea de las características que sea, siempre es determinante de las decisiones y acciones internas el propósito o misión institucional. Es así como vamos definiendo y delineando a la organización. En tal sentido, podemos distinguir distintos tipos de organizaciones quedando en claro que estas cumplen con una cierta finalidad. A modo de ejemplo, nos encontramos con empresas comerciales, con hospitales públicos, con universidades, entre otras que tienen claramente propósitos diferentes. Las empresas tendrán fines comerciales, los hospitales tienen como propósito el cuidado de enfermos y proveerle de todo lo necesario para su recuperación, en tanto que las universidades buscan en sus estudiantes la



formación de profesionales sobre determinadas temáticas –abogado, contador público, arquitecto, licenciado en seguridad-.

- b. La visión organizacional: Asimismo, toda organización tiene una mirada futura, la visión organizacional, que se refiere al lugar a donde queremos llegar como organización. Esa visión futura será una posibilidad cierta si están en claro los valores y los objetivos trazados como organización. Estos aspectos nos ayudarán a fundar las bases ciertas sobre los que una organización puede llevar adelante los diferentes aspectos.

### 3.6. Organización Formal y Organización Informal

A su vez, dentro de las organizaciones aparecen los aspectos formales de la organización y los aspectos informales. En relación a los aspectos formales nos encontramos con que a medida que crecen las organizaciones se advierten que comienzan a desarrollar una estructura de les dé una mayor ordenación. Es así que comienzan a idear su estructura la cual se ve materializada en el organigrama de la organización. Asimismo, se definen manuales que aportan al orden organizativo como son: a. el manual de misiones y funciones, y b. el manual de procedimientos.

Los aspectos informales de la organización hacen referencia básicamente al conjunto de interacciones y relaciones establecido entre las personas.

#### a. La organización formal

La organización formal es un conjunto fijo de reglas de procedimientos y estructuras dentro de la organización. Como tal, se suele fijar por escrito, con un lenguaje de reglas que dejan ostensiblemente poco de discreción para la interpretación. En algunas sociedades y en algunas organizaciones, dichas normas podrán ser seguidas estrictamente; en otros, pueden ser poco más que un formalismo vacío.

Para facilitar el logro de los objetivos de la organización: En una organización formal, el trabajo se delega a cada individuo de la organización. Él / Ella trabaja en la consecución de objetivos concretos, que están en el cumplimiento de las metas de la organización.

Para facilitar la coordinación de las diversas actividades: La autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas de los individuos en la organización están muy bien definidas.



Por lo tanto, facilitan la coordinación de las diversas actividades de la organización de manera muy eficaz.

### 3.7. Niveles de una organización

En una organización podemos distinguir tres niveles:

- a. Directivos,
- b. Mandos Medios,
- c. Operarios o Técnicos.

El sector directivo es el nivel organizacional que define el rumbo de la organización. Es en ese nivel donde se establecen la estrategia organizativa, el hacia dónde vamos. En estos niveles las decisiones, por lo general, se definen en el marco de situaciones de alta incertidumbre. Las personas que asumen estas responsabilidades deben desarrollar lo que se conocen como habilidades conceptuales. En estos niveles se trabaja en el desarrollo de ideas, conceptos, teorías y abstracciones. Quién desarrolla estas habilidades tiene la capacidad de comprender las diversas funciones de la organización y complementarlas entre sí; entender cómo se relaciona la organización con el ambiente y cómo afectan los cambios a la organización.

Los mandos medios de una organización son los encargados de conectar a la dirección con los mandos operativos. Para poder cumplir con el rol asignado, requieren de habilidades interpersonales, que se relacionan con el trato con las personas, y se refieren a la facilidad de relación interpersonal y grupal. Incluye la capacidad de comunicarse, de motivar, coordinar, dirigir y resolver conflictos personales o grupales. Se relación con la interacción personal.

Por último, los mandos operativos que se ocupan del hacer, sobresalen en su labor diaria las habilidades técnicas, que son comprensivas del uso de conocimientos especializados y la facilidad para aplicar técnicas relacionadas con el trabajo y los procedimientos.