

## **La profundización del paradigma de los derechos humanos en las políticas públicas de la República Argentina en el período 2003-2011**

**Alfredo Ossorio**

### **Introducción**

Desde la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación los Derechos humanos cobran especial énfasis como política de estado, vale decir que esta concepción de la política, democratizadora y claramente orientadora en la toma de decisiones en diferentes ámbitos de acción del gobierno Nacional, adquiere el rango de eje estructurador de las políticas de gobierno.

La continuadora de dichas políticas de estado fue su sucesora y viuda Cristina Fernández de Kirchner.

Ambos gobernantes convocaron a importantes personalidades del movimiento de los Derechos Humanos a ocupar cargos relevantes (por ejemplo Eduardo Duhalde como Secretario de Derechos Humanos de la Nación, quien había sido abogado defensor de presos políticos en los 70) e impulsó el enjuiciamiento a los responsables de crímenes de lesa humanidad durante los años 70, tanto los cometidos por la Triple A y como por la dictadura militar.

En el sentido apuntado los derechos humanos producen una ruptura en la tradicional cautela esgrimida por las distintas conducciones gubernamentales desde el advenimiento de la democracia, en el año 1983, hasta la asunción de Néstor Kirchner.

El tratamiento de la temática de los derechos humanos, que había comenzado con el juicio a los miembros de las juntas militares (en 1983) que presidieron el gobierno del país desde 1976 hasta su decadencia y caída y el resurgimiento de la democracia, se había bloqueado con las leyes de "Punto Final" y de "Obediencia Debida" - resultado de una negociación del gobierno democrático con sectores insubordinados del ejército - y con el posterior indulto a los militares procesados en los juicios antes mencionados, producido durante el gobierno neoliberal del presidente Carlos Menem (1989-1995; 1995-1999).

Estas decisiones generaron una virtual y conflictiva convivencia entre víctimas y victimarios; situación que permitía no tan sólo la subsistencia de la injusticia más flagrante sino también el sostenimiento de concepciones y prácticas justificatorias del accionar represivo en el plano de la política, de la justicia, de los tribunales competentes y, se proyectaba sobre la sociedad, en general.

El cambio en el paradigma, operado a través de la decisión del Estado de juzgar las conductas criminales, en principio de los militares de las juntas y en general de todas las personas involucradas en delitos de lesa humanidad, que actuaron en complicidad con los anteriores, obró como una ruptura con las perspectivas y prácticas de la resignación que llevaba a la justificación de la criminalidad del accionar represivo.

Esta decisión rupturista con las líneas de acción seguidas hasta ese momento, implicó el cambio de la composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Los signos, señales y resoluciones tomadas por el Poder Ejecutivo, como actor central del tema, dio sentido a un reposicionamiento del resto de los actores respecto de la vinculación del Estado con los organismos no gubernamentales abocados a la problemática de los derechos humanos.

La idea central que desde entonces atraviesa la agenda gubernamental en materia de derechos humanos es la de que son los Estados los que tienen la obligación de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y que no hay Estado de derecho sin el compromiso y la garantía de los derechos humanos. Los derechos humanos están contemplados en la Constitución Nacional, y a partir de la reforma de 1994 se incorporan los instrumentos jurídicos internacionales sobre la materia.

### **Alcance de las Políticas Públicas en materia de Derechos Humanos**

Los Derechos Humanos implican una concepción del hombre, de la Nación y del Estado que deben cumplir de manera transversal todas las instituciones públicas argentinas.

Se los define a los derechos humanos como aquéllos que tienen todas las personas por el solo hecho de su condición humana; sin distinción de sexo, orientación o de género, lengua materna, etnia, edad, religión, nacionalidad, concepción política o condición social, cultural o económica.

Para lograr su instrumentación práctica, se promovió en el Congreso Nacional las anulaciones de las leyes de “Punto Final” y de “Obediencia Debida”, las que impedían la continuidad de esos procesos desde los tiempos de Alfonsín. Dicha medida fue posteriormente confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En 2003 el Congreso de la Nación anula esas leyes. Más tarde en el año 2006, la Cámara de Casación Penal, máximo tribunal penal de la Argentina, resolvió que los indultos en delitos de lesa humanidad son inconstitucionales. En tal contexto, los procesos comenzaron a ser reabiertos por los jueces y se anularon los indultos dictados alrededor a principios de los 90 y se llegaron a dictar algunas sentencias condenatorias. En el 2010 la Corte Suprema de Justicia confirmó las sentencias de tribunales inferiores estableciendo que los indultos eran inconstitucionales.

La lucha por establecer la inconstitucionalidad de los indultos no está vinculada solamente a una reparación del pasado sino también a una revaloración de la ética del Estado que se proyecte hacia el futuro. Tal como lo señala Rodolfo Mattarolo, actual funcionario de la Secretaría de Derechos Humanos del ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, “(...) el debate actual sobre la lucha contra la impunidad, por la verdad, la justicia y la reparación, no encara una problemática centrada en una mera revisión del pasado. Aborda cuestiones de importancia capital para el presente y el futuro del país. Está planteada la recuperación de las aspiraciones hacia un Estado gobernado por la ley y no por la arbitrariedad, un Estado capaz de erradicar la impunidad y su cortejo de efectos perversos, de los cuales uno inmediato y no menor es la pérdida de legitimidad de la persecución penal del delito común, en la medida en que continúen impunes los crímenes de lesa humanidad cometidos a través del aparato del Estado durante la dictadura militar”.

Durante estos gobiernos tuvo lugar por primera vez un reconocimiento de las "Madres de plaza de Mayo" y de las "Abuelas de la Plaza De Mayo" con apoyo económico, proyectos, actos y diversas muestras que evidenciaban los propósitos reparatorios del estado. También se crearon "Lugares de Memoria" en donde había habido centros clandestinos de represión como la ESMA en Buenos Aires o La Perla en Córdoba y se promovió la enseñanza de los Derechos Humanos en diversos niveles del sistema educativo.

Néstor Kirchner, el 26 de marzo de 2007 también por esa misma lentitud en tramitar los recursos, incidentes e impugnaciones que presentaban de manera sistemática los abogados de los acusados, llegándose a la paralización de prácticamente todos los juicios. En su momento, Néstor Kirchner había sido censurado por criticar a la Cámara de Casación por parte de diversas personalidades. El discurso de Cristina Fernández fue objetado por la jueza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Carmen Argibay, la que atribuyó esas demoras a la falta de recursos y personal.

En diciembre la Sala II de la Cámara de Casación Penal, integrada por W. Gustavo Mitchell, Guillermo J. Yacobucci y Luis M. García, por dos votos contra uno (Mitchell), ordenó la liberación de 21 represores acusados de delitos de lesa humanidad en la megacausa ESMA, entre ellos Alfredo Astiz, condenado a prisión perpetua en Francia, argumentando que se había excedido el plazo legal máximo de prisión preventiva autorizado por la ley. La decisión fue severamente cuestionada por Cristina Fernández el mismo día que se dieron a conocer los fallos, en un acto realizado precisamente en la ESMA, transformada en centro para la memoria.

El fallo también fue criticado por personalidades y organizaciones del movimiento de derechos humanos. Ante ese fallo, el Poder Ejecutivo hizo presentar un recurso extraordinario ante la Corte Suprema, con lo que se suspendió la liberación de esos represores y se solicitó en el Consejo de la Magistratura el juicio político contra los jueces que votaron a favor de esa liberación.

El 29 de diciembre de 2008 la Corte Suprema tomó medidas para agilizar los juicios. Mediante una acordada, la Corte reclamó a los jueces de todo el país la agilización de los procesos mientras que el juez Carlos Fayt, respondió a las críticas al Poder Judicial atribuyéndole la responsabilidad al Congreso Nacional y al gobierno:

También en esa oportunidad la Corte creó una unidad de superintendencia con facultades especiales para monitorear las causas y proponer medidas para evitar esas demoras. En la misma oportunidad invitó al poder ejecutivo y al legislativo y al ministerio público a que colaboren.

En 2009, el Poder Judicial envió a juicio oral varias causas. Entre ellas dos de los diez tramos de la megacausa ESMA, los de las desapariciones de las monjas francesas y el periodista Rodolfo Walsh, donde están involucrados Astiz, Acosta, Rolón, Pernías y otros.

Además, el 24 de marzo de 2010 Cristina Fernández de Kirchner anunció que apoyaría a las Abuelas de Plaza de Mayo si éstas llegan a denunciar al Poder Judicial argentino ante instancias internacionales por presuntas conductas irregulares en la causa contra Ernestina Herrera de Noble, propietaria del matutino “Clarín” de Buenos Aires por el presunto secuestro y robo de identidad de dos hijos de desaparecidos a los que haría pasar como hijos, una de las causas más demoradas dentro de las investigaciones relacionadas con el tráfico de bebés.

En concordancia con estos enfoques, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner no reprimieron la protesta social.

### **La Protesta Social**

Es indudable que estas protestas devenían de mediados de la década de los 90, época en la que se produjeron importantes transformaciones económicas y sociales en la Argentina, cuyos efectos todavía se hacen sentir en la problemática del empleo, el nivel salarial, y la seguridad social, entre otras variables.

Estos cambios, producto de políticas públicas neoliberales inspiradas en el Consenso de Washington, se centraron en la desregulación de la economía, la apertura al libre movimiento de capitales, la privatización de la casi totalidad de las empresas públicas proveedoras de servicios, los cambios en el régimen legal de los concursos y quiebras, la desregulación de la “seguridad social” y la flexibilización de las relaciones laborales. Los cambios en el mercado laboral llevaron, con el tiempo, a que alrededor de la mitad de la población económicamente activa, estuviese en situación de precariedad laboral y desempleo.

Un hito en las reformas laborales fue la ley 24013 de 1991, que entre otras cuestiones creó el Fondo Nacional de Empleo, con el objetivo de financiar el primer “seguro de desempleo” de Argentina. Más tarde en 1998 se modificó el régimen de los convenios colectivos de trabajo y hubo un tercer hito con la conflictiva reforma laboral del gobierno de la Alianza (1999-2001). A raíz de esta direccionalidad estratégica la situación de los asalariados empeoró en todos sus indicadores.

La desregulación de la economía, las privatizaciones y la apertura al libre movimiento de capitales llevaron a la disminución de la oferta laboral por parte del sector empresario, el que a su vez demandó la flexibilización laboral como condición para el aumento de la competitividad argumentando que eso posibilitaría el incremento de dicha oferta.

En esa época también se hablaba del “efecto derrame”, teoría según la cual la flexibilización laboral mejoraría las condiciones de competitividad de las empresas, lo que a su vez llevaría al crecimiento de la economía producción de un “derrame” de la riqueza así generada sobre los sectores más desfavorecidos. Acerca de la distribución del ingreso, paulatinamente se fue registrando un incremento en el ingreso per cápita de los sectores más altos y una disminución en los más bajos.

Huelga decir que estos presupuestos no se cumplieron y que con los años la situación de los estratos socioeconómicos más bajos fue empeorando paulatinamente. Es decir, los efectos de estas reformas, asociadas entre sí, llevaron a las diferentes expresiones de la protesta social.

Como lo señala Rodolfo Mattarolo, “La otra gran vertiente de la problemática de los derechos y garantías es su vulneración ante la crisis socioeconómica y la exclusión social. La destructiva década del noventa primero y luego la devaluación no planificada consumaron un desmantelamiento de la protección social, aumentaron la desocupación y la precarización de las relaciones laborales y eyectaron a vastos sectores asalariados hacia la marginalidad.

Este proceso por un lado dificulta el ejercicio de los derechos civiles y políticos —un desocupado, un indigente, difícilmente puedan participar y ejercer en plenitud sus derechos políticos y son especialmente vulnerables ante el abuso de poder—. Por otra parte, ese estado de cosas trae aparejado el quebrantamiento de todo el plexo de los derechos económicos, sociales y culturales y los de incidencia colectiva”.

Al dispararse la protesta social, aparece un nuevo actor, difuso, distinto de los anteriores, un actor heterogéneo: hombres y mujeres, estudiantes, empleados y desempleados, de clases sociales diversas, jóvenes y adultos. Al desaparecer la relación laboral como centro de la identidad social primaria, aparece este nuevo actor que avanza sobre lo público con nuevas modalidades de protesta e imponiendo nuevos temas.

A su vez, la clase política pierde legitimidad, lo que quedó expuesto de manera descarnada con el “que se vayan todos” de la crisis del 2001, consigna coreada por los manifestantes de los tiempos del “corralito”, vale decir la inmovilización de fondos privados en los bancos. A la dirigencia política se le atribuyeron toda suerte de prácticas corruptas y surgió un distanciamiento muy fuerte entre “la gente” y “los políticos”.

El “piquete” o corte de rutas, avenidas y, en general, de vías de comunicación, sería el símbolo y modo de operación de esa protesta, que reemplazó, al menos en parte, a las antiguas protestas de trabajadores organizados que tenían como eje a los sindicatos.

El Presidente Néstor Kirchner asume sus funciones en un marco de fuerte tensión social con fuertes demandas al Estado. En este marco, la nueva orientación gubernamental adoptó el criterio de considerar cada protesta social como un indicador de necesidades insatisfechas de la comunidad por lo que evitó la simplificación consistente en criminalizar y reprimir la protesta social. En su lugar el gobierno Nacional adoptó políticas proactivas de asumir la existencia y enfrentar de los problemas sociales vigentes en el origen de la protesta.

Roberto Garretón, Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para América Latina y el Caribe acerca del debate de las políticas públicas afirma: “Uno de los temas más presentes en el debate político de los últimos años es el del diseño y la práctica de las políticas públicas. Afortunadamente, aunque con algún rezago injustificable, se ha comenzado a discutir el rol que juegan los derechos humanos en esta materia. Si los derechos humanos hoy están en el corazón de todos los

ámbitos de la cultura, la filosofía, la ética, la política, la historia, las artes, la economía, la sociología, la antropología, la educación, la arquitectura, la medicina, la psicología, etc., no se ven razones por las cuales deberían estar ausentes en las políticas públicas. Y ciertamente deben estar presentes en dos dimensiones: a) en primer lugar, en la base de toda política pública de cualquier materia, y aquí hablamos de políticas públicas con perspectiva o enfoque de derechos; y b) específicamente, en las de promoción y protección de los derechos humanos en sí”.

### **La Centralidad de los Derechos Humanos**

Al colocar el gobierno Nacional argentino en el centro de gravedad de la agenda de políticas públicas la temática de derechos humanos, produjo una intensificación de diversas acciones de orígenes diferentes, entre ellos, organismos gubernamentales, asociaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, agrupaciones sindicales, asociaciones de estudios legales y sociales, asociaciones de promoción social y pastoral, grupos religiosos, carreras universitarias, etc. Todos ellos, desde perspectivas complementarias, fueron cubriendo los espacios vacantes de la causa de los derechos humanos.

Entre ellos cabe destacar las repercusiones de la política de derechos humanos en el ámbito de la formación profesional de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, cuyas bases teóricas, metodológicas y técnicas se fundamentan en la actualidad y como un proceso recién iniciado, en la observancia de los principios de los derechos humanos, dando nacimiento al concepto de seguridad ciudadana.

Garretón, plantea una observación importante al desarrollo de las políticas de derechos humanos en el área geográfica de su actuación como funcionario internacional.

Dice: “A pesar de la consolidación de la democracia en los países del Mercosur, se observan carencias de políticas públicas en relación con los derechos conocidos como de la libertad. Quizás un buen ejemplo podría ser la falta de políticas efectivas de educación a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la educación en derechos humanos, en el verdadero alcance de la dignidad esencial e igual de todos los miembros de la familia humana. La observación se hace evidente cuando se ve que las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana tienen un carácter esencialmente represivo y no preventivo, alentándose las políticas de mano dura, gatillo fácil y otras en un marco de impunidad.

Un enfoque democrático de la seguridad debe iniciarse por reconocer que se trata, efectivamente, de un derecho. El derecho humano a la seguridad, además de educación, exige políticas para impedir la delincuencia, políticas de castigo a los violadores de derechos humanos. Más aún, la concepción misma del derecho a la seguridad es reconocer que éste consiste en la certeza del goce de los derechos humanos”.

El campo de la Seguridad Ciudadana se caracteriza por ser un espacio en construcción donde intervienen múltiples esferas de la dinámica social, lo cual hace necesario un enfoque transdisciplinario para abordar y dar respuesta a las problemáticas que le son propias. Sus contenidos cuentan con la incorporación de conceptos innovadores compatibles con la recuperación democrática y la dignidad de la persona humana y que toman distancia respecto de los enfoques tradicionales de la seguridad pública. Son un resultado del encuentro de los derechos humanos, en su más amplia y actualizada expresión, en los valores y perspectivas que substancian la formación del personal de los cuerpos de seguridad.

Se trata, en síntesis, de una contribución universitaria a la modificación de la cultura dominante, - propensa ésta a percibir los derechos ciudadanos como obstáculos para un pretendido “orden” que se obtiene con el ejercicio de represión indiscriminada-, por una concepción que operativice los valores que consagra la Constitución Nacional y que convalidan el respeto, la comprensión y preservación de la condición humana y la pluralidad de sus manifestaciones, aún y sobre todo en la prevención y el control del delito.

Se trata de abandonar y sustituir aspectos del viejo paradigma de seguridad pública cuyo eje central es la represión y sus criterios dominantes son la sobre-valoración de la utilidad de la pena privativa de la libertad; el énfasis en el encarcelamiento preventivo; el abandono, en los hechos, de la finalidad resocializadora de la sanción; el paradigma construido sobre la figura del infractor; el modelo de organización policial centralizado e independiente de la conducción civil; el modelo de organización judicial dominado por el principio inquisitivo; la ausencia de la formulación de una política criminal; el repliegue y el desinterés de los órganos políticos del Estado en la materia; la ausencia de todo análisis multicausal explicativo del delito y de la violencia; la ausencia de diagnóstico e investigación criminológica; el auto-gobierno de la institución policial y su aislamiento social, la falta de participación ciudadana, entre otras.

El nuevo discurso penal para el abordaje del tema de la inseguridad reconoce la existencia de una causalidad múltiple en donde campean la exclusión social, económica y cultural, la inequidad social y la participación comunitaria constituye un eje de la formulación de políticas.

Para el viejo modelo explicativo el delincuente elegía voluntariamente el delito; en cambio, para los enfoques modernos, el delincuente es un producto de la sociedad.

Sin embargo fue la confluencia de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones del sector público las que mediante su accionar complementario lograron establecer y consolidar el nuevo paradigma de los derechos humanos en diversos ámbitos de la agenda gubernamental. Un importante ejemplo de esta aseveración es el

## **Acuerdo para la seguridad democrática**

“Las respuestas estatales autoritarias e ineficientes frente al delito y la fuerte dosis de exclusión y violencia que domina el debate público y orienta muchas de las acciones del Estado en la materia, exigen una discusión abierta y pluralista, capaz de alcanzar acuerdos básicos sobre políticas democráticas de seguridad que atiendan las legítimas demandas de la sociedad. Esta situación exige instituciones de seguridad comprometidas con valores democráticos y el rechazo a políticas demagógicas e improvisadas, dirigidas a generar expectativas sociales en la eficacia de medidas abusivas que sólo agravan el problema y reproducen la violencia.

### **1. El Estado frente al problema del delito**

En nuestro país, la acción del Estado frente al incremento de la violencia y el delito se ha limitado mayormente a respuestas facilistas y autoritarias que consolidaron la ineficacia policial, judicial y penitenciaria.

En los últimos años, algunos procesos de reforma de las instituciones de seguridad tuvieron resultados favorables, pero fueron interrumpidos para volver a políticas de probado fracaso.

### **2. El engaño de la mano dura**

Las políticas de mano dura no han reducido el delito, han aumentado la violencia y, en algunos casos, hasta han amenazado la gobernabilidad democrática.

La delegación de la seguridad en las policías, el incremento de las penas, el debilitamiento de las garantías y las políticas centradas en el encarcelamiento masivo basado en la prisión preventiva son los ejes recurrentes de estas políticas de mano dura.

Los reiterados fracasos de estas políticas han sido utilizados para insistir con las mismas recetas, en una espiral irresponsable que nunca rindió cuenta de sus resultados.

Esta sucesión de intervenciones erradas ha constituido un impedimento para la profesionalización de las policías y ha potenciado la acción de redes de ilegalidad en las que intervienen funcionarios públicos”.

### **3. Responsabilidad del Estado**

El Estado tiene la responsabilidad de asegurar a la población el libre ejercicio y goce de sus derechos. La construcción de una ciudadanía respetuosa de la ley es el camino indicado, pero si la ley resulta quebrantada, el Estado debe proveer los medios necesarios para individualizar a los responsables y sancionarlos cuando corresponda.

Una adecuada política criminal y de seguridad requiere: una policía eficaz en la prevención, de alta profesionalidad y debidamente remunerada; una justicia penal que investigue y juzgue en tiempo oportuno a quienes infringen la ley, garantice la plena observancia de las reglas del debido proceso y de la defensa en juicio, y un sistema penitenciario que asegure condiciones dignas de encarcelamiento y de ejecución de la pena con sentido resocializador.

#### **4. Una concepción integral de la seguridad**

La manera eficaz de avanzar sobre el problema implica operar sobre las causas del delito y las redes de criminalidad con miras a reducir la violencia en todas sus formas. Una concepción integral de la seguridad implica tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población. Esto requiere estrategias de abordaje integral que articulen las políticas de seguridad con otras políticas públicas, y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado. Estos recursos estatales deben estar distribuidos de manera igualitaria, y generar una mayor protección para los sectores excluidos, de modo de no profundizar la desigualdad.

Para avanzar en un abordaje integral y efectivo del problema de la seguridad, el diseño e implementación de políticas democráticas debe surgir de diagnósticos basados en información veraz y accesible al público. La producción de esa información es también una responsabilidad indelegable del Estado.

#### **5. Gestión democrática de las instituciones de seguridad**

Todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, que supone el pleno control de la institución. La prevención y sanción del delito, de modo eficiente y legal, requiere un sistema policial estrictamente subordinado a las directivas de seguridad pública formuladas por las autoridades gubernamentales. La historia reciente demuestra que la delegación de esta responsabilidad permitió la conformación de “estados mayores policiales”, autónomos, que han organizado vastas redes de corrupción, llegando a amenazar incluso la gobernabilidad democrática.

Los lineamientos básicos para una modernización y gestión democrática de las instituciones de seguridad son: la integración de las labores policiales de seguridad preventiva e investigación del delito; la descentralización institucional de la organización policial a nivel distrital y comunal; la integración de la policía con la comunidad y los gobiernos locales en la prevención social de violencia y delito; el control interno de carácter civil y control externo del desempeño y de la legalidad; el sistema de formación y capacitación policial no militarizado y anclado en valores democráticos; el régimen profesional basado en el escalafón único y las especialidades policiales.

#### **6. Desactivar las redes del delito para reducir la violencia**

Las medidas meramente represivas con las que se insiste ante cada crisis de inseguridad apuntan a perseguir los pequeños delitos y a los autores más jóvenes, bajo la falsa creencia de que así se limita el avance de la criminalidad.

La realidad indica que un gran porcentaje de los delitos comunes está asociado a la acción de poderosas redes delictivas, y a un importante mercado ilegal de armas que aumenta los riesgos para la vida y la integridad de las personas.

Por lo tanto, reducir la violencia que alarma a nuestra sociedad exige reorientar los recursos de prevención y de investigación penal hacia la desactivación de estas redes de delito y de los mercados ilegales. El Ministerio Público Fiscal, en coordinación con las autoridades de gobierno, tiene un rol fundamental en estas tareas.

Una policía judicial, dependiente del Ministerio Público Fiscal, traerá transparencia en la investigación penal preparatoria.

### **7. Gestión policial no violenta en el ámbito público**

La gestión democrática de la seguridad debe garantizar la regulación del accionar policial en los operativos en el espacio público, tales como espectáculos deportivos, recitales, manifestaciones de protesta social y desalojo de personas. Para ello es fundamental establecer con rango normativo estándares de actuación en el espacio público, de modo de asegurar un uso de la fuerza proporcional, racional y subsidiario y erradicar las prácticas policiales contrarias a esos criterios.

### **8. El papel de la justicia**

El Poder Judicial y el Ministerio Público tienen una doble responsabilidad fundamental en el impulso de políticas de seguridad democráticas, en la investigación rápida y eficaz de los delitos, y el control sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones de detención, y la violencia institucional.

### **9. Cumplimiento de las penas en un Estado de Derecho**

En nuestro país hay cerca de sesenta mil personas privadas de libertad. Las condiciones inhumanas de detención, los índices sostenidos de sobrepoblación en cárceles, comisarías e institutos de menores, la ausencia de reinserción social, las prácticas sistemáticas de violencia, tortura y una enorme mayoría de presos sin condena son los rasgos más evidentes de los lugares de detención.

Una política democrática de seguridad tiene que ocuparse por que el cumplimiento de la prisión preventiva y de la pena se dé en condiciones dignas y aptas para la readaptación de la persona condenada, y no contribuya como hasta ahora a la reproducción y agravamiento de los problemas críticos de violencia, injusticia y delito que se propone resolver.

### **10. Un nuevo acuerdo para la seguridad en democracia**

Para cumplir con la obligación del Estado de dar seguridad a los ciudadanos en el marco de estos principios democráticos, es imprescindible alcanzar un acuerdo político y social amplio que permita avanzar en el diseño e implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a encontrar soluciones inmediatas y perdurables a las demandas sociales en materia de seguridad.”

En el terreno de las instituciones públicas fue la autonomía otorgada a la Procuración Penitenciaria uno de los resultados positivos y avances legislativos y operacionales logrados por esta entidad. La Procuración Penitenciaria de la Nación es hoy un organismo oficial dependiente del Poder Legislativo dotado de plena autonomía e independencia para proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en el ámbito federal y asimismo, para controlar la actuación del Servicio Penitenciario Federal.

Tal como lo expresan sus documentos fundamentales la Institución “fue creada inicialmente por el Poder Ejecutivo mediante Decreto N° 1598 del 29 de julio de 1993. Una década más tarde, por Ley 25.875, sancionada por el Congreso el 17 de diciembre de 2003, pasa a la órbita del Poder Legislativo, adquiriendo una nueva jerarquía institucional como órgano Extra Poder, con amplia autonomía e independencia funcional, lo cual supuso un cambio sustancial respecto de sus 10 años de existencia en el ámbito del Poder Ejecutivo.

La autonomía respecto del Poder Ejecutivo constituía una cuestión pendiente, debido a la función de control que la Procuración Penitenciaria tiene respecto del Servicio Penitenciario Federal, dependiente del Ministerio de Justicia”.

(más de doscientas firmas de personalidades del sector público, privado, social, no gubernamental, universitarias; etc.).

### **Conclusiones**

Como observarse en el plexo del documento, la participación y acción complementaria de las organizaciones públicas en conjunción con las no gubernamentales, en las que se expresa más directamente la ciudadanía, han permitido obtener resultados importantes en materia de construcción de ciudadanía.

En la República Argentina, la construcción de ciudadanía se desarrolló en forma conjunta con la reconstrucción del Estado, debilitado por el neoliberalismo, mediante el establecimiento de políticas de derechos humanos que convalidaron las demandas y propuestas de democratización de la sociedad. La criminal conculcación de los derechos humanos durante el período del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” y la sucesión de medidas de extrema prudencia ante la posible resurrección de los golpes militares en Argentina, debilitaron y postergaron la asunción por el estado de la problemática y respuesta adecuadas a los requerimientos de vigencia plena de los derechos humanos.

No obstante esto, la Argentina adoptó a partir del año 2003 una consecuente y vigorosa política de derechos humanos que hizo posible recuperar el terreno perdido desde 1983 hasta el 2003 por los gobiernos democráticos que precedieron a los de Néstor y Cristina Kirchner. A partir de los gobiernos de ambos fueron múltiples las decisiones tomadas alrededor de las políticas mencionadas para el rescate, de un ritualismo engañoso, de la letra y el espíritu constitucionales, para ser puestos en práctica desde la agenda gubernamental. En ella figuran las leyes contra la violencia de género, el matrimonio igualitario, los derechos de los pueblos originarios y otros más que han abierto una multiplicidad territorios conceptuales y prácticos a la construcción de ciudadanía.

El ejemplo de la acción conjunta de la ciudadanía a través de sus organizaciones y del estado a través de sus organismos públicos especializados en distintas materias, se orientan hacia una confluencia de los derechos humanos con los derechos sociales los que conforman estrategias prioritarias de las políticas públicas del gobierno nacional.

## **Bibliografía**

Rodolfo Mattarolo. Políticas públicas de derechos humanos del gobierno argentino: objetivos y prioridades.

Roberto Garretón. Políticas Públicas: El enfoque de derechos en regímenes democráticos. Derechos civiles y políticos. Derechos económicos, sociales y culturales.

Ley Nacional N° 25.875 de la Procuración Penitenciaria.

Los derechos humanos y la superación de la pobreza. Un marco conceptual. Publicación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004.

Página Web de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación Argentina, [www.derhuman.jus.gov.ar/](http://www.derhuman.jus.gov.ar/), accedido el 8 de agosto de 2001.

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

### **Lic. Alfredo Ossorio**

Sociólogo, Director de Planeamiento y Reingeniería Organizacional de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión - Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de ministros, Presidencia de la Nación. Docente Titular de la Universidad Nacional de Lanús de la Maestría de Políticas Públicas y Gobierno y de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana.

Director de la Licenciatura y el Ciclo de Complementación Curricular de Seguridad Ciudadana. Coordinación de la publicación de **Gestión por Objetivos y Resultados, una visión sistémica** y **Glosario de Planeamiento Estratégico** ediciones de la Secretaría de la Gestión Pública, 2007 y 2008, respectivamente. Autor de **Planeamiento Estratégico, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 2003 y reimpressiones**. Miembro del Consejo de Profesionales en Sociología.

E-mail: [aossorio@sgp.gov.ar](mailto:aossorio@sgp.gov.ar), [aossorio@unla.edu.ar](mailto:aossorio@unla.edu.ar) y [aossorio@fibertel.com.ar](mailto:aossorio@fibertel.com.ar)