



Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



Licenciatura en Ciencia Política - Orientación Administración y Planificación Públicas

Tesina de Grado

Problematizando la (in)seguridad:

Una experiencia a partir del caso del Dispositivo de Intervención en
Situaciones de Violencia Armada de la ciudad de Rosario

Autor: Ramiro López Crespo - Legajo L-1096/1.

Directora: Prof. Mg. Natalia Galano.

Octubre de 2017

Rosario, Santa Fe, Argentina

ABSTRACT: La presente investigación analiza el proceso de definición y estructuración de la problemática que habilitó la formulación del Dispositivo de Intervención en Situaciones de Violencia Armada (DISVA) de la ciudad de Rosario, Argentina. Utilizando una metodología de estudio de caso a través del análisis documental y la realización de entrevistas en profundidad, se reconstruyó el proceso de incorporación de la cuestión en la agenda del gobierno local y se exploraron las vinculaciones entre conocimientos técnicos y habilidades políticas en la definición del problema y la formulación de la política pública. Se pudo observar que en los últimos años se configuró una situación crítica en la ciudad de Rosario respecto a la problemática de la (in)seguridad, a partir de la cual el gobierno municipal realizó una definición de política pública que identifica un problema multidimensional de violencia social en el territorio de la ciudad, que requiere de un enfoque multiagencial para su abordaje y en el marco de la cual se formula el Dispositivo analizado.

PALABRAS CLAVES: DISVA – Gobiernos Locales – Políticas Públicas – Rosario – Seguridad – Violencia Urbana.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
II. MARCO DE ANÁLISIS	6
II.A. Enfoque Teórico	6
II.B. Estrategia Metodológica	11
III. ESTUDIO DE CASO: EL DISPOSITIVO DE INTERVENCIÓN EN SITUACIONES DE VIOLENCIA ARMADA DE ROSARIO	14
III.A. Antecedentes: la problemática de la (in)seguridad en la agenda de los gobiernos locales en América Latina	14
III.B. Un contexto para la estructuración de la política	19
III.C. Una oportunidad para el gobierno local	28
IV. REFLEXIONES FINALES.....	42
V. BIBLIOGRAFÍA	45
VI. ANEXO: ENTREVISTAS	49
VI.A. Entrevista Mónica Fein.....	49
VI.B. Entrevista Fabiana Pendino.....	61
VI.C. Entrevista Eugenia Cozzi	64
VI.D. Entrevista Hernán Lescano	70

Ilustración de portada: *Juanito pescando*, xilocollage, Antonio Berni, 1962.

Diseño de portada: Franco Martín López.

I. INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo de investigación constituye la Tesina para aspirar a la Licenciatura en Ciencia Política (Orientación Administración y Planificación Públicas), otorgada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

En el mismo, se pretende utilizar los conocimientos y habilidades desarrolladas durante la formación de grado para el análisis del Dispositivo de Intervención en Situaciones de Violencia Armada (en adelante, también referido como DISVA o Dispositivo), que funciona en el ámbito de la Municipalidad de Rosario, Argentina.

El problema de investigación que delimita y orienta entonces el desarrollo de este estudio surge a partir del siguiente interrogante: ¿cómo se desarrolló el proceso de definición y estructuración de la problemática que habilitó la formulación de una política pública como el Dispositivo de Intervención en Situaciones de Violencia Armada de Rosario?

Así, los objetivos de la presente investigación son los siguientes:

Objetivo General:

-Analizar el proceso de definición y estructuración de la problemática que habilitó la formulación del Dispositivo de Intervención en Situaciones de Violencia Armada de la ciudad de Rosario (DISVA).

Objetivos Específicos:

-Reconstruir el proceso de incorporación de la cuestión en la agenda del gobierno local.

-Explorar las vinculaciones entre conocimientos técnicos y habilidades políticas en la definición del problema y la formulación de la política pública.

El interés por este Dispositivo tiene su origen en el marco de una pasantía universitaria que el autor realizó en el Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Rosario entre mayo de 2016 y septiembre de 2017, donde tuvo la posibilidad de comenzar a conocer más en profundidad algunos aspectos

del fenómeno de la (in)seguridad y la violencia urbana desde una perspectiva local. Es en ese contexto donde conoció sobre la existencia del Dispositivo, teniendo oportunidad de dialogar con algunos de los actores que participaron de su creación o que están involucrados actualmente en la implementación del mismo. Cabe señalar que el Observatorio es dirigido desde sus inicios por la Mg. Natalia Galano, también Profesora Adjunta de Análisis de Políticas Públicas en nuestra Facultad y directora de la presente Tesina.

En relación a la justificación de este trabajo, cabe decir que la inseguridad y la violencia urbana se han convertido en problemáticas de máxima jerarquía en la ciudad, por lo que resulta apropiado que desde el ámbito universitario, y especialmente desde disciplinas como la Ciencia Política y la Administración Pública, se reflexione sobre cuáles son los desafíos que estos problemas entrañan para la administración pública en sus tres niveles, qué respuestas estatales se están ensayando al respecto, cómo mejorar estas intervenciones y qué limitaciones enfrentan. En este sentido, al reconstruir a través de un análisis retrospectivo de políticas públicas por lo menos algunos aspectos del DISVA, se pueden reconocer y traer a la luz núcleos problemáticos y puntos de tensión que quizás antes no estaban del todo identificados, y que permiten a sus actores hacer un ejercicio de reflexión más global y consciente sobre el sentido y devenir de esta política en particular y sobre la problemática que aborda en general. Además, las reflexiones generadas se pueden integrar en un nivel de abstracción mayor y en un sentido más meta-analítico para que puedan ser incorporadas tanto por los analistas a sus futuras investigaciones como por los actores de políticas a sus intervenciones presentes, aumentando y mejorando así las capacidades de gestión de las agencias públicas.

En primera instancia, resulta necesario explicar qué es el Dispositivo de Intervención en Situaciones de Violencia Armada. Al respecto, el mismo equipo de trabajo del DISVA explica que se trata de

“un dispositivo dependiente de las Secretarías de Control y Convivencia Ciudadana, Salud Pública, Desarrollo Social y Gobierno de la Municipalidad de Rosario, creado a inicios de 2014 en el marco de la escalada de violencia y el ascenso de la tasa de homicidios sufrida por la ciudad de Rosario. El mismo está enclavado en el Hospital de Emergencias Dr. Clemente Álvarez. Desde allí se

detectan los ingresos por heridos de arma de fuego centrándose en aquellos con mayores chances de generar escaladas de violencia: heridos como resultado de conflictos interpersonales y entre bandas. Una vez ingresado el herido, el equipo establece contacto con el mismo y su entorno y desarrolla en forma inmediata distintas acciones para prevenir un inminente círculo de violencia. Asimismo diseña una estrategia en colaboración con distintas agencias del Estado y organizaciones comunitarias para promover la inclusión social de los involucrados y la protección de los derechos del herido y/o de otros individuos en riesgo identificados a raíz de la intervención sobre el conflicto” (YAVICH ET AL., 2016).

El presente trabajo está organizado en tres partes. En la primera se introduce el marco teórico con el que se realizará el análisis de la política, y luego se delinear algunas definiciones acerca la estrategia metodológica utilizada para cumplir con los objetivos de la investigación. La segunda parte constituye el estudio de la política en sí, dando cuenta de los antecedentes de la inserción de la problemática de la (in)seguridad en los gobiernos locales de América Latina, del particular contexto de configuración de la cuestión en el caso estudiado y de la oportunidad que representa para el gobierno local en el desarrollo de nuevas definiciones y capacidades de política pública. Por último, la tercera parte concluye el trabajo con algunas consideraciones finales donde se reflexiona sobre el sentido y las perspectivas de la política.

II. MARCO DE ANÁLISIS

II.A. Enfoque Teórico

A partir del trabajo de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, entendemos por políticas públicas al “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (OSZLAK y O'DONNELL, 1995:112). Cabe señalar que estos autores entienden como “cuestión” a los asuntos (necesidades y demandas) socialmente problematizados por individuos o grupos de individuos estatales o no estatales que tienen la capacidad y están en condiciones de “promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes” (OSZLAK y O'DONNELL, 1995:110).

En relación a las características de los Estados en cualquier de sus tres niveles, cabe señalar que estos no son entidades unitarias, monolíticas y con una sola voluntad bien definida y expresada. Dentro de los mismos “conviven” una pluralidad de agencias y actores con objetivos, racionalidades e intereses diversos y muchas veces contrapuestos, que establecen relaciones con distintos grados de alianza o subordinación entre sí según sus niveles de poder o relevancia en cada momento particular. Esto les permite ir cumpliendo esos objetivos e ir resolviendo las controversias, disputas y demandas que se van generando a partir de sus vinculaciones con los demás actores de la sociedad civil.

Es así que el proceso mediante el cual los Estados se van manifestando respecto a una cuestión a lo largo del tiempo no es dirigido o controlado por una racionalidad única o dominante, con un punto de llegada u objetivo definido previamente y consensuado entre todos los actores. Por el contrario, es un proceso que se va definiendo a través de una serie de actores que ponen en juego sus recursos según consideren provechoso y siempre dentro de un cierto marco institucional que les impone mayores o menores restricciones (ZURBRIGGEN, 2006). Es por eso que esas manifestaciones o tomas de posición no son “dadas”, naturales o neutrales, sino que son el resultado contingente de un fino y caótico juego político que ninguno de los actores termina de conocer, entender o controlar acabadamente. Así como existen manifestaciones en un sentido, dentro de la misma estructura gubernamental pueden existir concomitantemente

otras expresiones en otros sentidos, que se explican como el resultado de juegos políticos diferentes pero interrelacionados en algún punto con aquél. A través de este proceso se va desarrollando lo que Medellín Torres (2004) denomina como “estructuración de las políticas públicas”, entendida como el proceso mediante el cual un gobernante busca ordenar las partes de manera tal que sus ideas o intenciones se proyecten como formas, relaciones y significados de gobierno que estén en condiciones de regir las interacciones entre la sociedad civil y el Estado.

El proceso de vinculaciones entre Estado y sociedad civil, con todos los pliegues que conviven al interior de cada uno, suele ser de interdependencia mutua más que de dominio de uno sobre otro, conservando sus actores cierta autonomía relativa que utilizan para alcanzar sus metas. Reconociendo los desafíos de un análisis como el propuesto por Oszlak y O’Donnell (1995), se entiende que las políticas públicas constituyen un buen analizador para el estudio de las complejas y particulares relaciones que se van forjando entre el Estado y la sociedad civil, a través de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de determinadas cuestiones. Al respecto, los autores señalan:

“Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se van produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad latinoamericanos, y sus mutuas interrelaciones” (OSZLAK y O’DONNELL, 1995:110).

La presente investigación concibe a las políticas públicas como un fenómeno social complejo y por lo tanto difícil de abordar empíricamente en su totalidad, por lo que se recurrirá a la idea de “ciclo de vida” de las políticas públicas para captar algunos de sus elementos y núcleos problemáticos. A grandes rasgos y de manera esquemática, este ciclo de vida comienza cuando una cuestión logra ser problematizada por ciertos actores en la agenda de una sociedad e incorporada al ámbito de preocupaciones de su gobierno, a partir de lo cual se piensa en el diseño y la formulación de distintas opciones de política que aborden esta cuestión, para luego optar por una que sea implementada y evaluada por los actores implicados en relación a los efectos e impactos producidos

sobre la cuestión. Como dice Aguilar Villanueva, la idea de las políticas públicas como proceso es un “dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción (...) [que permite] entender la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993: 15). Durante la existencia real y concreta de una política pública, esos órdenes de problematización, agendación, formulación, implementación y evaluación se superponen, aceleran, retrasan, traslapan, decaen y resurgen continuamente. Se trata entonces de contar con un orden lógico que ayude a guiar la exploración analítica de la política, y no de entender esos órdenes como compartimientos estancos que se suceden unos a otros en un estricto orden cronológico.

Los diversos grupos e individuos que integran las complejas sociedades y Estados contemporáneos se enfrentan a una gran cantidad de situaciones cotidianas que pueden considerar “problemáticas” en distinto orden y magnitud, según sus percepciones subjetivas. Muchos actores tratan de hacer que estos problemas sean atendidos de una manera u otra por los gobiernos, pero lo cierto es que no todos los problemas sociales llegan a ingresar en la agenda gubernamental y constituirse como problemas públicos, es decir, como problemas en los que el Estado tenga que intervenir, y si lo hacen, nada garantiza que el Estado vaya a intervenir de una única manera. Siguiendo a Oszlak, “formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado” (OSZLAK, 2015:166), pero lo cierto es que los Estados no cuentan con los recursos, las capacidades y sobre todo la voluntad para formular políticas sobre todos los temas, en cualquier momento y en cualquier sentido. Al respecto, Parsons señala que “el verdadero poder es el poder de no tomar decisiones” (PARSONS, 2007:118), es decir, que un Estado tenga la capacidad para no tener que tomar una postura sobre una cuestión, movilizado por las presiones de otros actores, algo que no suele suceder. Es por esto que los gobiernos despliegan distintas estrategias para ir filtrando y refinando los problemas sobre los que deciden hacerse cargo, lo que va configurando una agenda gubernamental particular.

Como explica Aguilar Villanueva, “el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993:27). Conocer cómo se desarrolló ese momento y su contexto es de gran utilidad para entender las opciones de respuesta a un asunto que se

ensayan a través del diseño de políticas. Siguiendo a este autor, se entiende que “colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993:51). La formación de la agenda es entonces el momento en el que se disputa la forma en que se definirá y entenderá un problema, lo que condicionará en gran medida las respuestas que se puedan elaborar. Esto representa una visión particular sobre la naturaleza de los problemas públicos, al entenderlos como elaboraciones sociales que representan una mirada específica sobre la realidad, por lo que la naturaleza del problema no depende exclusivamente de los hechos mismos, sino también de la interpretación realizada por los actores en función de sus valoraciones, creencias, intereses y capacidad para que otros actores también hagan propia esa interpretación. Sobre esto, Elder y Cobb (1993) señalan que:

“Como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición. Las definiciones sirven, a la vez, para encuadrar las elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad” (ELDER y COBB, 1993:77-78).

Es decir que un problema debe ser construido, estructurado, nominado, etiquetado y colocado dentro de ciertos límites para que pueda ser objeto de una política pública, por eso la definición del problema es parte del problema mismo, y representa un momento crítico en el desarrollo de la cuestión.

Respecto al momento de formulación de las políticas, Aguilar Villanueva dice:

“De acuerdo al número, la fuerza e intensidad de los demandantes y los participantes en la toma de decisiones, de acuerdo con la complejidad y conflictividad de la cuestión, de acuerdo con la información, conocimiento, tecnología y tiempo que disponen, los gobiernos construyen su definición del problema, establecen los objetivos a lograr en el tratamiento del problema, diseñan los instrumentos y programas de abordaje, identifican sus operadores, comunicadores y aliados” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993:39).

Así, el Estado no es una simple caja de resonancia del ambiente, un mero procesador y ejecutor de las demandas que recibe sino que, por el contrario, participa activamente del proceso de problematización de las cuestiones al hacer uso de su relativa capacidad de autonomía, reinterpretando, reformulando y redefiniendo demandas y problemas.

Aguilar Villanueva explica que el proceso decisional alrededor de la definición y formulación de una política pública se trata de un proceso abierto, complejo y relativamente caótico que es “básicamente el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro “corrientes”, cada una de las cuales tiene diversa lógica y dinámica: los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993:39). Se trata de un flujo constante en que los actores se sirven de los recursos de los que disponen para ir construyendo cierta definición del problema que en determinado momento los habilite a elaborar y ensayar una “respuesta” a ese problema. De entre estos recursos, se consideran particularmente importantes en este momento de definiciones a aquellos relacionados con el conocimiento, los saberes y las tecnologías, ya que pueden ser utilizados de manera argumental para influir en la decisión y orientación de una política en un sentido particular (HIRSCHON WEISS, 1999; MAJONE, 1994; MAJONE, 1997).

II.B. Estrategia Metodológica

Cualquier investigación académica debe partir de un reconocimiento previo, expresado en una especie de acuerdo epistemológico: el entorno que rodea a las personas, sobre el que influyen y por el que son influidas, las relaciones que establecen entre ellas; todo esto puede ser conocido y transformado. El quehacer político, actividad tan propia de los seres humanos, no puede permanecer ajeno a esta idea, expresada en el desafío de conocer de manera rigurosa y sistemática al hombre en su vinculación con otros hombres. Esto no significa dejar de reconocer la dificultad de reflexionar sobre lo político, donde el objeto y el sujeto de estudio se mezclan y confunden, influyéndose el uno al otro. Tampoco significa sostener una tesis empirista ingenua, que cree posible “salir” a conocer una realidad que se encuentra ahí, inmutable, lista para ser medida y clasificada. Nada va a expresar el entorno, si nada se le pregunta. Para descubrir algo, hay que tener una idea de lo que se está buscando, por eso son necesarias las teorías y las hipótesis, que permiten emprender la tarea investigadora y de construcción de un objeto de estudio, independientemente de que después esas teorías puedan ser corregidas o incluso descartadas por los “descubrimientos”.

Es recociendo esto que, para reconstruir el proceso de definición y estructuración de la problemática que habilitó la formulación del DISVA, se propone como estrategia de acercamiento al objeto de conocimiento el estudio de caso, un método cualitativo de investigación que Yin se encarga de definir como

“(…) una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos” (en YACUZZI, 2003:3).

Se trata de un método difundido ampliamente en el campo de las ciencias sociales, que permite describir y analizar detalladamente una unidad o entidad social previamente definida, o un aspecto de ésta (STAKE, 1998). El estudio de caso se concentra en la

particularidad y complejidad de un caso singular, para así poder entender su desenvolvimiento en las circunstancias concretas en las que se encuentra, razón por la cual se considera una herramienta pertinente para realizar un análisis sobre el DISVA como el propuesto.

Son los mismos Oszlak y O'Donnell los que incluso se encargan de señalar la utilidad del estudio de casos de política pública como estrategia para dar cuenta de manera más detallada y sutil de las relaciones entre Estado y sociedad, lo que resulta necesario para una cabal comprensión del fenómeno, signado de “conflictos, coaliciones, movilización de recursos, grados relativos de autonomía y poder de ‘actores’ (incluyendo al Estado)” (OSZLAK y O'DONNELL, 1995:105).

En los estudios de caso los datos son obtenidos a través de diversas fuentes de información, que a su vez son integradas por el trabajo analítico e intelectual del investigador para un mejor entendimiento del fenómeno estudiado. Así, en esta investigación se profundiza en el conocimiento del caso y su contexto a través del testimonio y las impresiones obtenidas de algunos actores identificados como relevantes en el desenvolvimiento de la política o en el conocimiento de la problemática, habiendo sido posible entrevistarlos y conversar con ellos. Hemos contado con el testimonio de Mónica Fein, máxima autoridad política local desde diciembre de 2011, cuando empieza a problematizarse fuertemente la cuestión de la violencia en la ciudad; Natalia Galano, Directora del Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Rosario y tutora de esta investigación; Fabiana Pendino, agente municipal que integra y coordina el equipo de trabajo del DISVA desde sus orígenes; Hernán Lescano, periodista de reconocida trayectoria en la ciudad y editor de la sección Policiales del Diario La Capital, el periódico de mayor tirada diaria de la ciudad; y Eugenia Cozzi, docente de Criminología y Control Social en la Universidad Nacional de Rosario e investigadora académica en temas de violencia urbana y juventudes.

Asimismo, se realizó una tarea de identificación, recolección y análisis de una pluralidad de fuentes secundarias de información como artículos periodísticos, estadísticas oficiales, normativa local, artículos académicos de investigación, documentos de trabajo del municipio y documentos internos del Dispositivo, que permitieron triangular su contenido con el material producido en las entrevistas para que

así puedan ser interpretados a la luz de las conceptualizaciones desarrolladas en el marco teórico, tratando de responder a los interrogantes específicos planteados.

Cabe considerar que la riqueza de las fuentes identificadas no puede extraerse plenamente si no está acompañada por el marco teórico y conceptual establecido previamente, con el que se interpreta y da sentido al despliegue del caso. Tal como explica Yacuzzi:

“El estudio (explicativo) de caso viene de la teoría y va hacia ella. Antes de iniciar el trabajo de campo, el estudio debe ser precedido por el desarrollo de una teoría que permita la observación. La observación está siempre acompañada de una teoría, aunque sea incipiente. El desarrollo de los primeros esbozos teóricos clarifica y profundiza los componentes del caso” (YACUZZI, 2003:9).

Es entonces, a través de la delimitación de esta estrategia metodológica, y dialogando permanentemente con el marco conceptual anteriormente desarrollado, que se procede a analizar el caso de estudio seleccionado.

III. ESTUDIO DE CASO: EL DISPOSITIVO DE INTERVENCIÓN EN SITUACIONES DE VIOLENCIA ARMADA DE ROSARIO

III.A. Antecedentes: la problemática de la (in)seguridad en la agenda de los gobiernos locales en América Latina

En las últimas décadas del siglo XX, la mayoría de los Estados nacionales de Occidente sufrieron una serie de transformaciones que pusieron en cuestión la pertinencia de sus estructuras y funciones, desarrolladas al calor de la posguerra y pensadas para sociedades relativamente homogéneas, para resolver las demandas de sociedades crecientemente complejas y fragmentadas. Díaz (1998) señala que los países de la región en general, entre ellos la República Argentina, no fueron ajenos a esta tendencia y sufrieron profundas reconfiguraciones en el modelo de acumulación económica, el modelo de legitimación política, los mecanismos de articulación y representación de intereses y los procesos de integración social, asistiéndose a una redefinición de la articulación entre Estado, economía y sociedad a través de un proceso de modernización políticamente inclusivo de la mano de la consolidación de los regímenes democráticos en la región y socialmente exclusivo por el efecto desarticulador de la matriz productiva interna existente hasta el momento.

De la mano del fenómeno de la globalización y de reestructuración de la economía mundial se inició un proceso de revisión de ciertas características del Estado de Bienestar. Uno de los aspectos más importantes de esta revisión se observó en la creciente tendencia hacia la privatización, desregulación, deslocalización, desconcentración y descentralización de diversas funciones en favor tanto de organizaciones del mercado y la sociedad civil como de unidades subnacionales más pequeñas como provincias y municipios, lo que otorgó mayor visibilidad y una nueva centralidad a la dimensión local de la estatalidad (DÍAZ, 1998). En este plano, la descentralización de funciones planteó el desafío de ser acompañada por la reasignación de los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir con las nuevas tareas de manera eficaz y con el desarrollo de las capacidades estatales de gestión local que permitieran la gobernabilidad del proceso. En muchos casos locales, y con distintos grados de intensidad, el rol de los gobiernos municipales fue virando de un perfil meramente administrativo hacia uno con una mayor dimensión política en tanto espacio esencial para abordar cuestiones que impactan en la vida de los ciudadanos.

El gobierno y la problemática de la seguridad no fueron ajenos a esta tendencia. En las últimas décadas, el continente asistió a un aumento de sus niveles de violencia y criminalidad, de la mano del crecimiento de las desigualdades económicas y sociales estructurales. De acuerdo a las estadísticas de la UNODC, América Latina y el Caribe es una de las regiones más violentas del mundo, contando en 2015 con un tasa promedio de 22,3 homicidios por año cada 100.000 habitantes (BANCO MUNDIAL, s.f.). Esto representa un desafío para el desarrollo económico y social de sus comunidades, llegando incluso a poner en riesgo, en algunos casos, el sistema democrático mismo (BID, 2014; CAF, 2014). A pesar de la consolidación de los procesos de democratización política en nuestro país y en el continente, los sistemas de seguridad pública encargados de la administración de justicia y el control del delito no lograron estar a la altura de las circunstancias y enfrentaron crecientes problemas para reducir el crimen y combatir el aumento de la violencia real y percibida, dando lugar a una sostenida demanda social de mayor protección y seguridad que se fue trasladando también a los gobiernos subnacionales, viéndose en la necesidad de empezar a elaborar políticas para la prevención y control del delito (SOZZO, 2009).

Respecto a la problemática de la (in)seguridad, Kessler explica que

“la noción de inseguridad, tal como la entendemos, se conforma por la intersección entre ciertos delitos, según la consideración del sistema legal, que generan preocupación pública y una serie de sentimientos como el temor y la indignación así como demandas que ello genera hacia el Estado. Es evidente entonces que seguridad e inseguridad no son nociones que aceptan una definición inmutable ni homogénea, sino que son objeto de debate y disputa” (KESSLER, 2009:16).

Se entiende entonces al fenómeno de la (in)seguridad como un fenómeno complejo en el que pueden identificarse dos grandes dimensiones íntimamente imbricadas entre sí. Una dimensión más objetiva, compuesta por un conjunto de hechos concretos identificados como generadores de inseguridad según un criterio general de victimización (independientemente de si son denunciados o no); y una dimensión más subjetiva, que influye sobre la determinación de la dimensión anterior, constituida por las interpretaciones e impresiones que los ciudadanos se generan alrededor de esos

hechos y la percepción que poseen sobre la probabilidad de ser víctimas de algunos de ellos. Esta “sensación de inseguridad” se constituyó en las últimas décadas en una experiencia patente que redefinió la vida cotidiana de todos los ciudadanos de las grandes urbes de la región, sus modos de socialización y sus formas de habitar el espacio urbano (DAMMERT, 2009), lo que hizo que la problemática de la (in)seguridad se fuese instalando con fuerza en la agenda de los gobiernos locales responsables del gobierno de esos espacios.

Como señalan Oszlak y O’Donnell (1995), es posible focalizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución. En efecto, que la problemática de la (in)seguridad haya pasado a ser una de las preocupaciones centrales de los gobiernos locales es un signo de la redefinición de las vinculaciones entre los ciudadanos y el Estado, y de este al interior del mismo, entre sus niveles local, provincial y nacional y las agencias que componen cada uno. Históricamente, esta problemática estuvo tradicionalmente relegada y circunscripta a las agencias clásicas de la seguridad (fuerzas de seguridad, justicia penal, servicio penitenciario) y al predominio de sus lógicas y finalidades en la orientación de la política, asociadas a una visión de simple represión del delito (GALANO, 2015). En ese esquema, los entes locales no tenían mayor injerencia en el gobierno de la seguridad, en concordancia también con una visión más general que veía a los gobiernos locales como entidades meramente administrativas y con un rol marginal en el tratamiento de los grandes asuntos de políticas. Pero, en el contexto de sociedades crecientemente heterogéneas y en el que la problemática de la inseguridad se fue complejizado exponencialmente, los gobiernos locales comenzaron a tener un nuevo rol en la materia, tanto por acción como por reacción a esta nueva coyuntura (GALANO, 2015).

En este marco, se entiende a las políticas de seguridad de la manera en que lo hace Saín (2010), al decir que son

“el conjunto de estrategias e intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales -públicos y privados- a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos -concretos o previsibles- de

carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal” (SAÍN, 2010:41).

Se trata entonces de ver en las políticas de seguridad un abanico amplio de acciones tendientes a gestionar de algún modo cierto tipo de conflictividad social, expresada en hechos de violencia u otro tipo de conductas delictivas, en concordancia con un cambio de paradigma que se fue produciendo en la materia durante las últimas décadas (BINDER, 2009). Explica este autor que de un paradigma fuertemente asociado a la idea de “orden”, que entendía a la seguridad como la simple represión del delito para garantizar el restablecimiento de ese hipotético orden, se fue introduciendo un paradigma más acorde con los principios y valores democráticos que reflexiona sobre la seguridad y el necesario control de la criminalidad a partir de la idea de “gestión de la conflictividad”, reconociendo al momento de tener que elaborar una respuesta eficiente la pluralidad y complejidad de actores y aspectos que configuran de manera inherente la problemática. Esto representa un cambio sustancial en la forma de entender y abordar el problema del delito y la violencia, lo que tiene un efecto en el tipo de políticas públicas diseñadas, ya que reconoce la conflictividad que determina muchos de los vínculos entre las personas, y que funciona como el sustrato en el que se produce el fenómeno del delito y la criminalidad. Explica Binder que “lo que denominamos el “fenómeno criminal” o criminalidad, entonces, no es una realidad natural sino que es el entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización)” (BINDER, 2009:27).

Ya más cercanos al caso en estudio, es importante resaltar un aspecto fundamental del contexto actual de los municipios argentinos en relación a la transformación de sus roles y funciones, sobre todo de aquellos que poseen una dimensión territorial y poblacional como la de la ciudad de Rosario. En el marco de las transformaciones globales antes mencionadas, varios gobiernos locales se encuentran en condiciones de trascender las funciones de simple control y mantenimiento del espacio público, como tradicionalmente hicieron. En la actualidad, por la cercanía y proximidad que tienen con los ciudadanos y los espacios que estos habitan, rasgo distintivo que poseen en mayor medida que otros niveles estatales, los municipios se han configurado como uno de los mejores conocedores de la realidad social del territorio y los depositarios de las

inquietudes de los vecinos, a las que tienen que dar respuestas, constituyéndose en verdaderos actores de las políticas públicas.

A partir de la reforma a la Constitución Nacional del año 1994, el nuevo texto incorporó el concepto de autonomía municipal a través de su Artículo 123, que dice que “cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. De cualquier manera, la Constitución de la Provincia de Santa Fe, que fue modificada por última vez en 1962, declara en su Artículo 107 respecto al status jurídico de los municipios de todo el territorio provincial que “los municipios son organizados por la ley sobre la base de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley”. Se trata principalmente de la Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Santa Fe, que organiza el régimen municipal, lo que da cuenta de la naturaleza autárquica con la que cuentan los municipios santafesinos, en el sentido de ser un ente que tiene capacidad de administrarse a sí mismo, pero en base a las disposiciones de una norma emitida por una autoridad superior. Esta observación tiene sentido en el marco de esta investigación en tanto muestra las dificultades que poseen los municipios para encontrar soluciones acordes a demandas sobre las que poseen escasa competencia en términos jurídicos y grandes restricciones financieras para generar los recursos necesarios para abordarlas.

Entonces, la transmisión de responsabilidades a los municipios por parte de los Estados nacional y provincial, muy pocas veces acompañadas de los recursos necesarios y con restricciones formales al ejercicio de ciertas facultades, sumado a la dinámica política y social a través de la cual se van estructurando los problemas sociales, hace que los municipios deban ir reconociéndose como actores de las políticas de seguridad dentro de una gobernanza multinivel que les permita ir formulando cierto tipo de respuestas a las agudas demandas sociales que enfrentan. Al respecto, durante la entrevista realizada, la Intendente reflexionaba: “¿Cuál es el límite de un gobierno local? ¿La competencia escrita? ¿Existe aquello sobre lo que no se tiene respuesta, o siempre hay respuestas para problemas que sufren o tienen los ciudadanos desde lo cercano?”.

III.B. Un contexto para la estructuración de la política

Para comprender cómo se fue estructurando la problemática de la (in)seguridad en la agenda del gobierno local de la ciudad de Rosario, que habilitó la formulación de una política como el DISVA, se considera necesario tomar en consideración por lo menos los aspectos más importantes del contexto político y social en el que esto ocurrió. Así, se entiende con Oszlak y O'Donnell que el contexto es el “conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (“políticas estatales”) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables” (OSZLAK y O'DONNELL, 1995:121).

Como explica Medellín Torres (2004), las políticas públicas se van estructurando a través de la puesta en movimiento de intereses y conflictos en la sociedad que se reconocen a partir de una situación detonador, es decir, de un hecho, una circunstancia o un propósito que, por sus dimensiones, características y formas de manifestación, llama la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar y que se estructura en torno a dos elementos: un evento focalizador, que permite identificar un cauce de crisis en el que la relación Estado-sociedad toma la forma de un problema, y una ventana de oportunidad, constituida por las condiciones para que el Estado le imprima un contenido determinado a su propósito de intervenir.

En términos de este autor, ambos elementos son claves para ir formando una agenda preliminar de políticas públicas que va adquiriendo sentido gubernativo a medida que se identifican e incorporan agentes y agencias que poseen competencias y recursos claves comprometidos con la estructuración de la política y se van considerando los procesos y rutinas organizacionales a través de los cuales se ordenan y ejecutan las prioridades de las decisiones y acciones gubernativas. Claro que no todos los actores interpretan del mismo modo la situación detonador. Al respecto, Medellín Torres dice que

“la valoración gubernativa de la situación detonador tiene un alto grado de subjetividad y su percepción está altamente subordinada al particular contenido de los proyectos de dirección política y de dirección ideológica que promueven y reflejan los gobiernos a través de la intervención de las organizaciones del Estado” (MEDELLÍN TORRES, 2004:37).

Desde el retorno de la democracia en 1983 hasta la finalización del último mandato del gobernador Obeid en 2007 la problemática de la (in)seguridad se fue jerarquizando en la agenda pública de la provincia de Santa Fe, colocándose entre las mayores demandas sociales de la ciudadanía de la mano del incremento de los delitos violentos y no violentos y de su correlato en el aumento de la percepción subjetiva de la inseguridad y del temor a ser víctima de un hecho delictivo (GONZÁLEZ, 2007). De todos modos, durante esa época el gobierno de la seguridad siguió estando estructurado principalmente alrededor de las instituciones clásicas de la seguridad, con una fuerte autonomía de la institución policial en su propia administración y control y en la gestión misma de la problemática, en concordancia con la mayoría de los demás casos provinciales y regionales (SAÍN, 2005). Durante esos años, principalmente durante las administraciones de Obeid, se proyectaron y/o implementaron algunas medidas de diverso alcance e impacto que buscaban introducir reformas a la institución policial orientadas hacia una “democratización” y “modernización” de la fuerza, lo que generó tensiones y turbulencias con la institución policial y dentro de la misma clase política, produciéndose pocos avances en la materia (GONZÁLEZ, 2007).

En diciembre de 2007 asumen nuevas autoridades en la provincia de Santa Fe, gobernada desde 1983 por el Partido Justicialista. Hermes Binner, intendente de la ciudad de Rosario entre 1995 y 2003, es elegido Gobernador en el marco de una alianza política provincial denominada Frente Progresista Cívico y Social, integrada por el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical y otros partidos de centro-izquierda. Entre sus medidas de gobierno se cuenta una serie de reformas en materia de políticas de seguridad, entre las que destaca la creación de un Ministerio de Seguridad que busca fortalecer el gobierno y la gestión política en la materia (COZZI, FONT, MARASCA, MISTURA, 2014). Cabe señalar que hasta ese momento la única agencia civil del ejecutivo provincial encargada de diseñar políticas de seguridad y controlar la fuerza policial era la Subsecretaría de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto.

Bajo esta nueva administración algunos actores comenzaron a impulsar, no sin tensiones y contramarchas, un cambio de paradigma respecto a las políticas públicas de seguridad, incorporando una mirada multiagencial y con una perspectiva más amplia respecto a cómo entender el fenómeno delictivo, que impulsaba una línea de trabajo con

los gobiernos locales de la provincia en la implementación de acciones de prevención del delito y reducción de la violencia (COZZI, FONT, MARASCA, MISTURA, 2014), aunque cabe señalar que la provincia de Santa Fe ya había tenido algunas experiencias de acercamiento a la problemática de la seguridad de manera articulada con los gobiernos locales, como las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria desarrolladas con distinto énfasis entre 1996 y 2007.

En el marco del funcionamiento del nuevo Ministerio de Seguridad, Santa Fe participó entre 2008 y 2010 del Proyecto de Cooperación Internacional “Intervención Multiagencial para el Abordaje del Delito en el Ámbito Local”, impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina y ejecutado por la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación. El proyecto se proponía “promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención, reconociendo la complejidad, multicausalidad y especificidad local de la problemática abordada” (COZZI, FONT, MISTURA, 2014:25), seleccionándose como problema prioritario el fenómeno de la violencia altamente lesiva, debido a la alta tasa de homicidios percibidos en la ciudad de Santa Fe (COZZI, 2014).

A partir de ese trabajo, se elaboró el Programa de Inclusión Sociocultural con Jóvenes para la Prevención del Delito y Reducción de la Violencia, a cargo de la Secretaría de Seguridad Comunitaria del Ministerio y coordinado junto al Gabinete Social provincial. Con limitaciones, el programa se implementó entre 2009 y 2011 en algunos barrios de las ciudades de Santa Fe y Rosario con la finalidad de reducir los niveles de violencia altamente lesiva “propiciando intervenciones específicas orientadas por una idea de distribución igualitaria de la seguridad por medio de una política de prevención multiagencial, desarrollada de manera articulada por el Estado y organizaciones de la sociedad civil” (COZZI, FONT, MISTURA, 2014:25).

A finales de 2011, con el cambio de gestión, el programa deja de implementarse y en el caso de la ciudad de Santa Fe es reemplazado por el Programa Juventudes Incluidas, también ejecutado por el Ministerio de Seguridad, que busca el contacto con adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social usualmente vinculados a ciertas actividades delictivas, “apuntando al fortalecimiento de su confianza a través del involucramiento de los mismos en actividades culturales y recreativas, para luego

ofrecerles la posibilidad de participar en espacios destinados a la capacitación en diversos oficios, desde una lógica productiva laboral” (COZZI, FONT, MISTURA, 2014:25).

Además, entre 2009 y 2011 el Ministerio de Seguridad asistió a los gobiernos locales en la creación de Consejos Asesores en Convivencia y Seguridad Ciudadana, cuya función principal era “formar un espacio participativo y plural de análisis, coordinación e implementación de diferentes iniciativas de prevención del delito y la violencia” (COZZI, FONT, MISTURA, 2014:25). Por otra parte, en 2013 se lanzó también el Programa Provincial VINCULOS para la Prevención Social de la Violencia y el Delito en Gobiernos Locales, en el marco del cual una gran cantidad de gobiernos locales de todo el territorio provincial, entre los que se contaba Rosario, participaron para recibir asistencia y capacitación en el “diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas locales en materia de seguridad democrática y prevención social de la violencia y el delito” (COZZI, FONT, MISTURA, 2014:26). Todas estas experiencias, con distintos niveles de implementación e impacto, fueron familiarizando a muchos actores locales y provinciales en la creación de espacios multinivel de coordinación e institucionalización para el intercambio de visiones, metodologías, prácticas y saberes sobre la problemática de la (in)seguridad y la violencia, reconociendo la relevancia del ámbito local en el gobierno de la cuestión.

Con el transcurso del tiempo, el gobierno fue enfrentando una complejización de la problemática de la seguridad en el territorio provincial. Además, como señalaron los actores entrevistados, el hecho de que a partir de 2007 los gobiernos provincial y municipal estuviesen a cargo del mismo espacio político partidario hizo que la ciudadanía asocie más fuertemente ambas gestiones entre sí, incrementando y agudizando la demanda de seguridad sobre ambos niveles. Acompañando un aumento de los hechos delictivos violentos y no violentos, se comenzó a agudizar el tratamiento mediático de hechos vinculados a economías delictivas como el narcotráfico, junto a casos de violencia o corrupción policial, lo que generó un fuerte reclamo de organizaciones de la sociedad civil sobre las autoridades locales y provinciales (EVENTON, 2013). Como explicaba Lescano al ser entrevistado, esta serie de hechos concretos conjugados con la cobertura que recibieron por parte de los medios de comunicación contribuyeron a construir una narrativa sobre el fenómeno de la violencia,

el narcotráfico y la inseguridad en la ciudad y la provincia que tuvieron un rol fundamental en el proceso de establecimiento de la cuestión en la agenda.

Así, entre enero de 2012 y diciembre de 2013, la sociedad asistió a un aumento de los hechos de violencia lesiva en el marco del cual se sucedieron una serie de homicidios en la ciudad que, por sus características, generaron una fuerte repercusión en la opinión pública general, recibiendo una gran cobertura de la prensa local, nacional e incluso internacional. Entre los homicidios que estructuraron e impulsaron el debate público sobre la seguridad en la ciudad, deben destacarse los siguientes:

Jeremías Trasante, Claudio Suárez y Adrián Rodríguez, tres militantes de una organización política de base asesinados en Villa Moreno el 1 de enero de 2012, a poco de iniciarse el gobierno de Mónica Fein como intendenta. Este hecho, que tuvo un fuerte impacto político a nivel local y provincial, se presentó como una situación detonador a partir de la cual muchos actores empezaron a problematizar más fuertemente la situación de violencia que atravesaba la ciudad y el entramado político, social y de negocios delictivos que le daba sustento;

Martín “Fantasma” Paz, asesinado en septiembre de 2012 a plena luz del día en la céntrica esquina de Entre Ríos y 27 de Febrero. Se encontraba vinculado a Los Monos, la banda sospechada de liderar gran parte del negocio del narcotráfico en la ciudad, en connivencia con algunos sectores de la policía;

Mercedes Delgado, una vecina de barrio Ludueña que resultó asesinada en enero de 2013 al quedar en medio de un enfrentamiento armado entre bandas de ese barrio;

Maximiliano “Quemadito” Rodríguez, un joven vinculado al triple crimen de Villa Moreno, asesinado en febrero de 2013 también a plena luz del día en la esquina de Corrientes y Pellegrini;

Claudio “Pájaro” Cantero, sindicado como líder de la banda Los Monos, asesinado una noche de mayo de 2013 frente a un boliche de Villa Gobernador Gálvez, desatando una seguidilla de homicidios en señal de venganza;

finalmente, Luis Medina, empresario sospechado de estar vinculado al narcotráfico, asesinado junto a su pareja una madrugada de diciembre de 2013 en el acceso a Rosario desde Buenos Aires, despertando una fuerte polémica por el irregular desempeño de algunos funcionarios durante la primera etapa de investigación del hecho.

Por otra parte, en octubre de 2012 Hugo Tognoli, antiguo responsable de la Dirección General de Drogas Peligrosas de la Policía provincial y en ese momento Jefe de la Policía de Santa Fe, es sospechado de participar en actividades vinculadas al narcotráfico a partir de una investigación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria ventilada por el periodista Raúl Kollman en un artículo publicado en el diario Página/12. Luego de renunciar a su cargo y estar prófugo por un tiempo, es finalmente detenido y procesado en marzo de 2013 por el Juez Federal Carlos Vera Barros. El caso Tognoli tuvo un fuerte impacto sobre el gobierno provincial y fue ampliamente cubierto por los medios de la provincia y el país como una muestra del vínculo entre las máximas jerarquías de la institución policial con los negocios delictivos. En relación a la Justicia, este momento estuvo atravesado por las disputadas y tensiones entre los actores alrededor del proceso de implementación progresiva del nuevo sistema de justicia penal de la provincia, creado luego de la reforma al Código Procesal Penal en 2007. El nuevo sistema, que entra plenamente en vigencia recién en febrero de 2014, reemplaza el antiguo sistema de enjuiciamiento escrito por audiencias públicas y orales en las que las partes exponen sus puntos de vista, y separa claramente las tareas de investigación y juzgamiento, así como las de defensa y acusación. Es en el marco de estas reformas que se crearon el Ministerio Público de la Acusación y el Servicio Público Provincial de la Defensa Penal, sumando nuevos actores claves que complejizan la estructuración de la política de seguridad provincial, con un impacto sobre los territorios.

En un contexto de fuerte cuestionamiento a la gestión llevada adelante en materia de seguridad y de recrudescimiento de la violencia, sobre todo en las ciudades de Rosario y Santa Fe, en noviembre de 2012 el gobierno provincial presentó un conjunto de acciones y definiciones en la materia a través del Plan de Seguridad Democrática, que tiene su eje en la reforma integral de la institución policial, reconociendo la importancia de contar con una "mayor injerencia de los gobiernos locales para optimizar la planificación territorial de los programas de seguridad, y potenciar estratégicamente la utilización de los recursos materiales y humanos en los distintos niveles de gobierno" (TIZZIANI, 2012). Además, también a fines de 2012, con el acompañamiento de la Legislatura, se declara la Emergencia en Materia de Seguridad Pública en todo el territorio de la Provincia de Santa Fe mediante Ley N° 13.297, que en sus fundamentos declara que "resulta conveniente fomentar la tarea de colaboración de los gobiernos locales en materia de seguridad pública en sus respectivos territorios a través de la

acción conjunta entre ambos niveles de gobierno”. Por otra parte, es en el marco de esta crisis en la gestión de la seguridad en la provincia que en octubre de 2013 balean la casa personal del gobernador Bonfatti en la zona norte de Rosario mientras él se encontraba dentro, lo que es problematizado por los medios y la clase política como el hecho institucional de mayor gravedad ocurrido en la provincia desde el retorno de la democracia, y en el que se sospecha que pueden estar implicados sectores de la policía provincial.

Cabe señalar que el gobierno provincial asumido en 2007 había creado, mediante el Decreto 63/2008, el anteriormente mencionado Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, que se define como un ámbito político de coordinación en el cual se formulan intersectorialmente las grandes estrategias de las políticas sociales, conformándose así como un espacio institucional de trabajo interministerial. Es desde este espacio de gestión, y en este contexto de fuerte agudización de la problemática de la seguridad, que se comenzó a impulsar la creación de políticas como el Plan Vuelvo a Estudiar, lanzado a comienzos de 2013 y dirigido a jóvenes y adultos que por diversos motivos no habían concluido su educación secundaria, y el Plan ABRE, creado en diciembre de 2013 y pensado como una estrategia de intervención integral en algunos de los barrios más vulnerables de las ciudades de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez, a las que luego se sumaron Pérez y Santo Tomé. Con el objetivo de mejorar la calidad de vida y la convivencia en los barrios y recomponiendo situaciones de fractura urbana y social, el Plan ABRE se propuso desarrollar una serie de obras de infraestructura así como programas sociales y de seguridad pública estructurados en torno a dos ejes de trabajo: Convivencia y Participación e Infraestructura y Hábitat (GOBIERNO DE SANTA FE, s.f.). También en el año 2013 el municipio comienza a implementar el Programa Nueva Oportunidad, que a partir del año 2014 empieza a ser desarrollado conjuntamente con el gobierno provincial en el marco del Plan ABRE. Se trata de un programa orientado a jóvenes que hayan abandonado la escuela y no posean trabajo ni capacitación en oficios, viviendo en un contexto de alta criticidad social. A través de equipos de trabajo territorial, se busca establecer un vínculo con estos jóvenes que les permita capacitarse y participar de talleres y actividades de empoderamiento, avanzando en su inserción social y laboral y en la construcción de un proyecto de vida. A través de estos programas puede verse cómo en ese momento los gobiernos provincial y municipal van elaborando distintas líneas de acción que, si bien cada una con sus propias particularidades y

procesos de implementación y vinculándose más o menos entre sí, comparten una racionalidad que prioriza la dimensión social de lo que empiezan a percibir como un creciente fenómeno de manifestación de la violencia, y que encuentran asociada a problemáticas como lo urbano, la convivencia y las juventudes, entre otras.

En el plano más local, y en relación a las características generales del gobierno municipal, resulta importante señalar que la ciudad de Rosario es escenario desde hace unas décadas de ciertas experiencias de innovación en los modos de gobernanza local (GALANO, 2015). En el marco de la descentralización de funciones que atravesó la administración central en la Argentina, sobre todo durante los últimos años del siglo pasado, la ciudad de Rosario fue asumiendo tareas y funciones que habían resultado tradicionalmente ajenas a las agendas de los gobiernos locales. Esto le fue otorgando al municipio un nuevo rol en la arena política como actor de importancia en la gestión y gobierno de los asuntos problematizados por los vecinos de la ciudad, independientemente de si contaba con las competencias formales para hacerlo.

Una de las áreas de política donde más competencias fue asumiendo es en el campo de la salud, a través del desarrollo de una amplia red de salud pública municipal estructurada en tres niveles de complejidad, que atiende de manera gratuita a la población tanto de la ciudad como de su zona de influencia. El Hospital de Emergencias “Clemente Álvarez” integra esa red y es donde se encuentra instalado el Dispositivo analizado. Se trata de un efector de alta complejidad, en el que se atienden situaciones que por su gravedad y urgencia requieren de una intervención rápida y sofisticada. Es por esto que resulta el principal efector al que suelen acudir aquellas personas que fueron heridas por armas de fuego en situaciones de violencia.

Además, desde 1997 la ciudad comenzó a transitar un proceso de descentralización de funciones del gobierno local a través de la división administrativa de la ciudad en seis distritos con sus respectivos Centros Municipales de Distrito, a los que los vecinos pueden acercarse para realizar tareas administrativas, de servicios, y actividades culturales y de participación ciudadana. Este proceso también fue redefiniendo las vinculaciones entre el gobierno municipal y los vecinos, revalorizando la dimensión política del gobierno local y las posibilidades de gestión de las problemáticas particulares de cada territorio.

Finalmente, la ciudad fue desarrollando diversos canales institucionales de participación ciudadana que funcionan como mecanismos de agendación de las problemáticas territoriales, entre los que se destacan el presupuesto participativo (primera experiencia de este tipo en un municipio argentino, creado en 2002 en el contexto de la crisis económica, política y social de ese momento) o, de conformación más reciente, las mesas barriales que funcionan en algunos de los territorios social y urbanísticamente más vulnerables de la ciudad, donde se encuentran funcionarios municipales, provinciales, vecinos y organizaciones de la sociedad civil para discutir los problemas de esos barrios.

Esta inmediatez y cercanía del gobierno local con un abanico diverso y complejo de problemáticas territoriales hace que el municipio deba otorgar algún tipo de respuesta a los ciudadanos independientemente de las competencias que tenga formalmente atribuidas, lo que requiere recontextualizar su accionar y constituirse en un actor más, aunque no siempre el más importante o el que cuenta con mayores recursos, dentro de una arena multinivel en la que también se encuentran los gobiernos provincial y nacional y otros actores privados, según cada caso particular (Galano, 2015). Es en el marco del contexto descrito y de este profundo proceso de cambio de la fisonomía del gobierno local en Rosario que debe entenderse y analizarse la incorporación de la cuestión de la seguridad en su agenda de gobierno, y del DISVA como una expresión de la misma.

III.C. Una oportunidad para el gobierno local

En los últimos años la cuestión de la seguridad se fue instalando fuertemente en la agenda local de Rosario como producto de un denso proceso sociopolítico en el que la confluencia de un aumento objetivo de los niveles de delito y violencia, las percepciones subjetivas que los ciudadanos se fueron construyendo alrededor del fenómeno (expresadas en un creciente temor a ser víctimas de un delito) y el propio juego político local y provincial tienen un rol explicativo muy importante, que hace que resulte difícil para el gobierno municipal hacerse a un lado de la discusión (GALANO, 2015). Como señaló la intendenta, “correrse del tema de la seguridad era casi correrse del diálogo cotidiano con los vecinos”. Lo que sí puede hacer el gobierno es participar de la discusión realizando un proceso particular de refinamiento y redefinición de la problemática de manera que le permita abordarla en el marco de sus posibilidades y competencias.

Un panorama como este abre un campo de posibilidades para los tomadores de decisiones, ya que el gobierno municipal se ve en la necesidad de revisar su agenda para dar algún tipo de tratamiento a esta nueva problematización. Se genera así una ventana de oportunidad para que ciertas agencias y actores locales que puedan tener un interés particular en la problemática vayan ensayando, no sin tensiones y en un contexto de negociación y ajuste mutuo permanente, ciertas definiciones del problema y de elaboración de opciones de respuesta de acuerdo a los valores, recursos, conocimientos y tecnologías de los que disponen, lo que demanda y permite el desarrollo de nuevas capacidades y habilidades técnicas y políticas.

El “problema de la (in)seguridad” opera en el debate público general como una etiqueta retórica que, como la mayoría de los grandes temas de políticas públicas, termina aglutinando un conjunto amplio, desordenado e inconexo de “fragmentos de definición del problema, teorizaciones causales y propuestas de remedios” (BARDACH, 1993:224). Es decir que en la discusión a través de la cual se va construyendo la “cuestión” o el “asunto” de la (in)seguridad se van mezclando distintas concepciones del problema, explicaciones causales y posibles “soluciones”. ¿Cómo puede o debe ser definida la cuestión de la (in)seguridad? ¿Qué curso de acción habilita una definición particular? ¿Con qué recursos respaldar esta definición para generar la necesaria viabilidad política? Todos estos interrogantes representan un desafío al mismo

tiempo que una oportunidad para el gobierno municipal, en términos de tener que elaborar una “respuesta” a una “cuestión” confusamente definida. Retomando a Bardach, se entiende que el gobierno municipal, con una lógica particular, fue realizando un proceso de “desempaquetado del asunto” que le permitió desagregarlo en dimensiones más concretas, para así poder reelaborar una definición de la problemática en términos que le resulten más abordables.

En el proceso de agendación del problema de la (in)seguridad en la ciudad, existieron distintos “momentos” y “espacios” institucionales a través de los cuales el gobierno local fue problematizando la cuestión, en un proceso incremental de exploración de una problemática que le había resultado tradicionalmente ajena a su ámbito de acción. Por eso, a lo largo de su trayectoria de agendación se fueron construyendo y estructurando distintos sentidos que permiten orientar la acción y asumir competencias, en el que participan todo un entramado de agencias, actores, estructuras y discursos de políticas que van moldeando la cuestión retrospectiva y concomitantemente en una imbricada interacción. Al reconstruir un área de política en un momento y su contexto, como el caso del DISVA, se puede reconstruir en forma retrospectiva todo el devenir de esa problematización (OSZLAK y O’DONNELL, 1995).

En ese sentido, Galano (2015) identifica una serie de “hitos” que permiten ir rastreando ciertos momentos en los que el municipio tomó posturas respecto a la cuestión que se vieron reflejadas en una determinada “cristalización institucional”, entendida por Oszlak y O’Donnell como la

“creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, superponiéndose generalmente (y, por lo tanto, estableciendo una relación ambigua y frecuentemente conflictiva) con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero” (OSZLAK y O’DONNELL, 1995:117).

Un primer hito es establecido con la creación en 2004, durante la primera gestión de Miguel Lifschitz, de la Guardia Urbana Municipal, un cuerpo civil no armado cuya

principal función radica en “consolidar la presencia del Estado municipal en la vía pública promoviendo mejores condiciones de seguridad y convivencia urbana por medio de la prevención, la educación y el control” (MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, s.f.). Reconociendo los límites impuestos por las propias competencias municipales, resultó en una primera toma de posición pública del gobierno local en materia de seguridad reflejada institucionalmente. En un contexto de fuerte agudización del reclamo por “mayor seguridad” en la ciudad y el país, el municipio ensayó esta respuesta sirviéndose de las tradicionales funciones de control pero reorientándolas a la prevención de aquellas situaciones de riesgo que pudieran generar una oportunidad para hechos delictivos o generadores de inseguridad, desde una perspectiva de prevención y gestión del conflicto. Utilizando técnicas de disuasión, persuasión y mediación comunitaria y en colaboración con otras agencias locales, a través de la GUM el municipio buscaba intervenir sobre una situación que comenzaba a interpretarse como condicionada cada vez más por el crecimiento de la conflictividad y la violencia interpersonal en el marco de la degradación de ciertos lazos sociales.

Una segunda toma de posición del gobierno local sobre la problemática de la (in)seguridad reflejada institucionalmente se da en 2009, en un contexto en el que todos los actores políticos locales toman nota del incremento de la preocupación ciudadana y de la complejización de las economías delictivas y la violencia en el territorio de la ciudad. Es así que el municipio decide crear la Subsecretaría de Prevención y Seguridad Ciudadana dentro de la Secretaría de Gobierno, lo que le otorga mayor capacidad política a la gestión de la problemática. De esta Subsecretaría pasan a depender todas las áreas de control y de ejercicio del poder de policía del municipio (Guardia Urbana, Control Urbano, Inspección y Tránsito), ahora con la función de articular y coordinar sus actividades con las agencias provinciales, principalmente a través del Ministerio de Seguridad. Esto significó una toma de posición definitiva del municipio sobre el rol de lo local en el gobierno de la seguridad, entendiéndolo desde una lógica de gobernanza multinivel con otros estamentos y agencias del Estado.

Es importante señalar que es en el marco de esta Subsecretaría que empieza a funcionar lo que luego terminaría por convertirse en el Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana, un espacio del gobierno local que comienza a producir estudios e informes sobre la problemática de la (in)seguridad, particularmente sobre el fenómeno

de la violencia interpersonal en la ciudad, tratando de comprender su dinámica y cualidades, lo que permite a los funcionarios locales avanzar en cierta percepción y caracterización del fenómeno.

Finalmente, en noviembre de 2013, pocas semanas antes de la puesta en marcha del DISVA, el municipio decide crear la Secretaría de Control y Convivencia, de la que pasan a depender la Subsecretaría de Prevención y Seguridad Ciudadana y todas las áreas de control municipal, jerarquizando las acciones de gobierno relativas al abordaje de la convivencia ciudadana en el espacio público, que se interpretaba cada vez más atravesado por la delincuencia y la violencia urbana.

El año 2012 representó un quiebre en la forma de problematizar la cuestión. Como se mencionó en el apartado anterior, el 1 de enero de ese año, a poco de iniciarse la gestión de Mónica Fein como intendenta de la ciudad de Rosario, se produce el asesinato de tres militantes políticos en un barrio humilde de la ciudad, lo que se dio en conocer como el triple crimen de Villa Moreno. Este hecho, que resultó fuertemente problematizado por todos los actores políticos de la ciudad (“una marca imposible de borrar”, señala la intendenta), se incorpora en la agenda política local como una situación detonador del proceso de estructuración de la problemática de la (in)seguridad en la ciudad, un punto disruptivo a partir del cual la discusión sobre la misma termina de significarse y estructurarse tanto socialmente como al interior de la gestión como una discusión sobre la situación de violencia que atravesaba la ciudad.

Una vez más, el gobierno local se encontraba en la necesidad de elaborar una definición del problema en términos que le sean posibles de abordar y a partir de los cuales pueda ensayar algún tipo de respuesta. En un panorama como este, se inició un proceso de liderazgo político local que empieza a entender con más fuerza y claridad que el problema de la inseguridad en la ciudad de Rosario se está convirtiendo en un problema de violencia interpersonal, lo que habilita y genera el margen necesario para realizar una definición de la problemática en términos de violencia social en un contexto de fragmentación social, donde surgen otras formas de vida y de construcción de identidad, distintas a las consideradas “normales” por la sociedad en general (GALANO, 2015), operándose así un nuevo movimiento desde la imprecisa noción de (in)seguridad y dejando abierto un nuevo espacio para la intervención estatal. Una

definición como esta permite hacer jugar también a las agencias sociales del municipio además de las de control, lo que implica un salto cualitativo en la concepción del problema. Redefinir el problema de la inseguridad en estos términos, poniendo el eje en la dimensión social del asunto, hace posible hacerlo más abordable desde las competencias y capacidades locales desarrolladas a lo largo de los años en esta materia. Es en el marco de esta problematización y definición de la violencia social que se logra formular una política como el DISVA.

Pero, como señalan Oszlak y O'Donnell (1995), un aspecto del problema de las políticas públicas estriba en si una cuestión merece ser tal, cómo debe ser definida y *con qué recursos* se respalda esa definición. Al respecto, Medellín Torres (2004), siguiendo a Majone, identifica en la evidencia, la capacidad argumental y el poder persuasivo tres condiciones básicas que ayudan a un gobierno a estructurar una política pública en torno a una problemática. Así, el gobierno municipal comenzó a articular cierto tipo de evidencia sobre la problemática, a través de la recuperación de conocimientos que ya se producían y mediante la producción de nuevos conocimientos, que se incorporaron como elemento transaccional en una arena de gestión y negociación de intereses y recursos de la que participaron distintos actores y agencias con distintos tipos de conocimientos también articulados argumentalmente. Poseer esa información no se traducía automáticamente en un solo curso de acción determinado, sino que era necesario “poner inteligencia al proceso” y servirse de la capacidad argumental y el poder persuasivo para identificar los caminos y opciones de políticas posibles, realizando una definición coherente y consistente del problema con la información seleccionada y las capacidades de gestión.

Por eso, el DISVA es una política que surge a partir de una forma particular de definir la cuestión y enmarcarla, que no es neutral ni es la única manera de hacerla, ya que orienta la acción en una dirección. La política no se estructura aleatoriamente, sino que es necesario del accionar intencionado de ciertos actores que, interpretando el contexto particular en el que se encuentran situados y haciendo jugar información y conocimientos, van avanzando en la creación de la factibilidad técnica y la viabilidad política de una respuesta, recontextualizando modos de problematizar y hacer y forjando escenarios de posibilidad en los que construir sentidos compartidos que orienten la política en un marco atravesado por la inestabilidad, la fragmentación y la dispersión

institucional (GALANO, 2015). Es por esto que la problematización y definición que hace posible la formulación del DISVA, coexiste más o menos conflictivamente con otras definiciones que realiza el gobierno local en el marco de otras redes de actores. El DISVA es una línea de política pública dentro de un campo de políticas más amplio en el que participa el municipio, y es construido sobre supuestos que se relacionan armoniosa o conflictivamente con los supuestos de las otras políticas. Poder reconocer esto como una característica inherente al normal desenvolvimiento de los gobiernos permite gestionar mejor esos conflictos para que no terminen anulando el sentido de las políticas.

El Dispositivo surge concretamente en el marco de las discusiones al interior del equipo de gobierno alrededor de la escalada de violencia que experimenta la ciudad a partir de 2012, puesta en evidencia principalmente a través de los estudios técnicos que venía realizando el propio municipio desde 2009 mediante su Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que habían permitido comenzar a “medir” desde el propio gobierno local distintos aspectos del fenómeno (“Antes no teníamos valores”, dice la intendenta). Es importante señalar que la información producida por agencias públicas como estas son el resultado de un proceso artesanal de construcción e interpretación de conocimientos articulados intencionalmente en un sentido particular de política pública (BRUNNER, 1996). Al respecto, la intendenta señala que “una de las cosas más importantes para nosotros fue poder contar con información propia, saber nosotros como gobierno local qué datos existían y poder analizarlos nosotros, no por no querer compartirlo, pero la verdad es que la multiagencialidad se construye también si vos te sentás en la mesa con información, porque sino dependés o sos un opinador de los datos del otro”.

A través de sus informes, el Observatorio identifica un incremento sostenido de las tasas de homicidios y heridos por el uso de armas de fuego en la ciudad desde 2007, que se dispara a partir del año 2012. Además, encuentra un crecimiento del uso de armas de fuego en proporción mayor a otros mecanismos como el arma blanca, lo que podía indicar una expansión del mercado negro de armas de fuego y explicar el aumento de la letalidad de la violencia. Señala que el grupo más afectado por este fenómeno de violencia lo constituyen principalmente varones jóvenes de entre 15 y 29 años de edad provenientes de sectores populares de la ciudad. Explica que se trata de una población

juvenil con escasos recursos materiales y simbólicos, que busca construir su propia subjetividad e identidad en la diferenciación con otros, a través de la creación de pequeños grupos de pertenencia o “bandas” con una fuerte adscripción territorial y con distintos niveles de conflictividad entre ellas resuelta de manera violenta, por lo que se trata de una violencia “horizontal”, entre pares. Los estudios señalan la importancia que adquiere el territorio, entendido como un entramado de relaciones sociales delimitadas por un espacio material, real/virtual y simbólico, como analizador significativo para comprender la dinámica con que se estructura y amplifica la violencia. Al georeferenciar el lugar de ocurrencia del hecho violento y el lugar de residencia del lesionado, observan el carácter fuertemente territorializado de la violencia, con una concentración de las situaciones en la periferia de la ciudad, a una corta distancia del domicilio de las víctimas y en territorios caracterizados por poseer altos niveles de vulnerabilidad social y urbana. Los informes avanzan así en la hipótesis de la existencia de una circularidad de la violencia, a través de la cual un hecho de homicidio o de lesión con arma de fuego, ocurrido en un territorio complejo y atravesado por tensiones, disputas y enfrentamientos entre los grupos que lo habitan, previsiblemente ocasionará nuevos heridos o muertos en ese territorio o en su zona de influencia.

Una de las principales fuentes de información de las que se sirve el Observatorio para realizar sus informes la constituyen los registros, hasta entonces fragmentados entre sí, de ingresos de pacientes por hechos violentos a los efectores municipales y provinciales de salud. A través de su discusión con actores de esa y otras áreas del municipio, ya se empezaba a identificar la posibilidad de alojar en el área de Salud alguna estrategia específica de contacto y abordaje de esa población atravesada por la violencia que llegaba a sus dispositivos para ser atendida. Un nuevo informe elaborado por el Observatorio sobre víctimas de homicidios y heridas de arma de fuego durante el primer trimestre de 2013 daba cuenta del débil nexo de estos jóvenes con la dimensión inclusiva y de ejercicios de derechos del Estado, como la escuela o las agencias sociales, señalando una vinculación más estrecha con la dimensión más represiva, articulada a través de mecanismos formales como el sistema penal, o de tipo más informal e ilegal como las prácticas de hostigamiento policial de jóvenes en el territorio. La debilidad del vínculo de estos jóvenes con el Estado en su faz inclusiva encontraba, sin embargo, una excepción: la conexión con el sistema municipal de salud. El análisis mostraba que gran parte de los casos estudiados realizaban un uso intenso de los servicios de guardia de los

hospitales por razones vinculadas con la violencia. Se visualizó así al sistema de salud, en particular las guardias de sus hospitales, como un espacio para la identificación y contacto con poblaciones a las que de otro modo el Estado local no llegaba o lo hacía de manera débil. Así, la intendenta explica: “El primer dato que nos llamó la atención, que hizo el Observatorio, fue cuando medimos entre los heridos y muertos si habían estado antes en el hospital. Eso fue para nosotros como un despertar, nos hizo pensar en cómo no teníamos este dato en cuenta. Lo que descubrimos fue que muchos jóvenes ya habían estado en el sistema de salud pública local en varias ocasiones. Es como que alguien tenga apendicitis todos los meses y se te muere por una complicación, y lo atendiste seis veces por algo sobre lo que podías haber hecho algo antes. Entonces fue decir: si esta cantidad de jóvenes pasa por nuestro sistema, cómo no hacer algo, cómo no nos despierta una alarma, una acción, como cuando recibimos a una persona por dengue, por ejemplo. Cómo no poder hacer algo desde lo social, que no depende ya del sistema de salud. Es como un proceso de pregunta de la política pública”.

El reconocimiento de este elemento abre la posibilidad de pensar en una política que identifique a estos sujetos protagonistas del fenómeno de la violencia, para incluirlos en una estrategia de abordaje desde una perspectiva social que los aleje de la posibilidad de volver a ser víctimas de un hecho violento. Se identificaba como fortaleza de la gestión local su sistema de salud pública, su buen sistema de detección y registro de los heridos por arma de fuego y su enfoque epidemiológico de ciertas enfermedades infecto-contagiosas. Al ser Salud la esfera del municipio a la que acude el sujeto herido, pero que hasta ahora no activaba ninguna acción más que el diagnóstico y tratamiento de la herida, lo que se propone el DISVA es que el Estado revalorice ese vínculo y aproveche el contacto para referenciarlo con otras agencias sociales. Como comenta la intendenta: “Entendemos la violencia como una problemática social, y en la problemática social tratamos de encontrar qué fortaleza teníamos. Teníamos un sistema de salud muy desarrollado que podía abarcar esa problemática social, era una puerta de entrada a la problemática. No quiere decir que se deba entrar sólo por ahí, nosotros entramos por ahí porque nuestro desarrollo era importante en esa materia. Si toda persona herida iba a llegar a nuestro sistema de salud, podía convertirse en un marcador para saber de dónde venía, qué la había pasado, qué podíamos hacer. Después armamos en el DISVA un equipo interdisciplinario, ya no es que lo atendía un médico, ya no tenía que ver con el proceso biológico, sanitario de su problema, sino que se trataba de entender el contexto

donde esa herida se había producido y cómo intervenir en ese territorio, esas eran las preguntas que nos hacíamos...”.

Como se señaló anteriormente, el Dispositivo funciona formalmente dentro del Hospital de Emergencias “Clemente Álvarez”, y se activa cuando ingresa a la institución una persona herida de arma de fuego en un hecho de violencia del cual se estima que puede generar nuevos hechos de violencia, sobre la persona ya herida o sobre nuevas personas, proponiéndose cortar con la espiral, con el círculo de violencia que desencadenan estas situaciones, según identificaban los estudios realizados. Luego de ingresada la persona herida, el equipo de trabajo interdisciplinario del DISVA establece un primer contacto con ella y con sus allegados para evaluar la situación y desplegar de manera rápida ciertas estrategias que buscan contener y proteger a la víctima, al mismo tiempo que trabajar en el evitamiento de la escalada violenta. En esta etapa, el dispositivo trabaja sobre dos dimensiones muy importantes: el tiempo y el espacio. La dimensión temporal adquiere especial relevancia ya que un hecho de violencia interpersonal de estas características puede generar nuevos hechos de violencia similares en el corto plazo, sobre el mismo sujeto o sobre otros vinculados a él. Esto lleva a considerar la otra dimensión, la espacial. Como se dijo, los informes realizados por el Observatorio encontraban que el fenómeno de la violencia altamente lesiva posee un carácter fuertemente territorializado, de proximidad física entre el lugar del hecho y el lugar de residencia del agresor y del agredido. Por eso, el DISVA funciona como una alarma que se enciende para dar aviso a distintos actores territoriales e implementar ciertos mecanismos que tiendan a bloquear en el corto plazo una posible espiral de violencia en esos territorios. Al mismo tiempo, y con una perspectiva más de mediano y largo plazo, se trata de coordinar acciones con otras agencias estatales y organizaciones de la sociedad civil para trabajar junto al sujeto herido, a partir de sus problemáticas y expectativas, en la construcción de un proyecto de vida más inclusivo y alejado de situaciones de violencia.

De cualquier manera, pensar que el DISVA es una política nutrida exclusivamente por el conocimiento generado por el Observatorio resultaría una mirada reduccionista de la cuestión, más acorde con un enfoque tecnocrático y poco vinculado a la realidad de las políticas públicas. Como señalaron los actores entrevistados, el DISVA se nutrió desde muchos lugares, como las perspectivas ideológicas que tenían las personas con

responsabilidad de gestión en ese momento, sus marcos de análisis, sus capacidades de gestión y su intención de elaborar un problema que sea tratable. Claro que el Observatorio producía ciertos conocimientos que no producían otras agencias del municipio, y que después de 2012 esos conocimientos habían adquirido un nuevo valor en el marco de las discusiones sobre cómo entender la violencia y qué hacer frente a ella, pero cabe destacar que no es la única agencia a través de la cual se problematiza la cuestión, sino que ya existían otros actores y agencias que venían identificando una aguda problemática de violencia social en el territorio. Como señala la intendenta, “reconocer un territorio atravesado por la violencia estaba dentro de los equipos que estaban trabajando en campo. Quizás fue más difícil para los que estábamos en el área más estratégica y de gestión, pero el territorio ya reconocía las problemáticas de violencia interpersonales”. Es decir que varias agencias locales de base territorial, como los Centros de Salud y los Centros de Convivencia Barrial, venían percibiendo, quizás de manera poco sistemática y estructurada, un aumento y complejización de los niveles de violencia en los territorios donde operaban cotidianamente. Lo interesante es poder reconocer cómo estos conocimientos que están distribuidos de manera capilar, desigual y dispersa a lo largo de toda la estructura gubernamental, logran ser condensados en un argumento de políticas por un grupo de actores con la relevancia suficiente para definir y orientar la problemática en un sentido particular frente a una situación que exige una reacción por parte del gobierno.

Es por eso que se puede entender al DISVA como parte de un proceso gubernamental local de construcción de conocimientos y saberes sobre los territorios en relación a la problemática de la violencia, en el que de manera concomitante con la definición del problema, empieza a pensarse en el diseño y la formulación de la política, en un proceso de interacción e interdependencia entre distintas agencias y actores que poseen diversos recursos que permiten ir canalizando la política, compartiendo información y conocimientos, suministrando recursos humanos y financieros e impartiendo directivas emanadas de autoridades competentes (OSZLAK, 2015). Se trata entonces de *una* forma de construir y definir el problema de la (in)seguridad, y más concretamente de *una* forma de construir y definir el problema de la violencia, dentro de un amplio espectro de definiciones posibles que podrían haber adquirido estas cuestiones. Esta construcción resulta de una interpretación intelectual compleja en la que se conjugan conocimientos técnicos y políticos que permiten ir haciendo más

visible y abordable para los funcionarios públicos locales una problemática sobre la que cuentan con escasa competencia, pero una fuerte demanda.

La necesidad de desarrollar nuevas capacidades gubernamentales para abordar la problemática de la violencia social hace que se pueda caracterizar al momento de elaboración del DISVA como un momento eminentemente creativo. Se presenta la posibilidad de ensayar una respuesta original a través de la vinculación entre distintas agencias orientadas a abordar un fenómeno poco explorado desde las capacidades gubernamentales locales, abriendo un espacio para la producción y el desarrollo de una nueva política y para modificar la gestión de políticas ya existentes, lo que en términos analíticos puede pensarse como una innovación en políticas públicas, entendida como “la transformación de nuevos conceptos en políticas y procedimientos específicos que pueden aplicarse en la práctica” (METCALFE, 1990:112). Por supuesto que las innovaciones en materia de políticas públicas no ocurren solas, sino que para que se generen y afiancen deben tener un rol impulsor ciertos actores “estratégicamente situados”, tanto individuales como colectivos, interesados en su promoción, con ciertos recursos políticos, administrativos, financieros y especialmente intelectuales que se articulan en capacidades de acción para comprometer a otros actores en el desarrollo de la política (COHEN, 2011; MINTROM, 1997; METCALFE, 1997).

En el caso estudiado, se considera que hay una innovación en la forma de conceptualizar la cuestión, en la capacidad de leer la realidad de determinada manera y utilizar un enmarque, un encuadre de la problemática para interpretar un tiempo y un espacio particulares. Así, el DISVA no resulta una “solución disponible”, un programa ya elaborado que simplemente se adopta y ejecuta, sino que es una respuesta situada en un contexto muy particular. Constituye también una política innovadora en la problemática de la seguridad porque parte de un enfoque distinto al enfoque exclusivamente punitivista, por la estrategia de coordinación y trabajo articulado que plantea a través del involucramiento de diferentes áreas de gobierno pero sin generar ampliación burocrática, y por el vínculo que establece con la población a la que se orienta, que respecto a la problemática de la violencia suele vincularse con el Estado en su dimensión más represiva, lo que también es signo de las distintas maneras, muchas veces contradictorias entre sí, que tiene el Estado de relacionarse con los sujetos sobre los que gobierna. Al reflexionar sobre el desafío de la innovación en políticas orientadas

a poblaciones vulneradas atravesadas por la violencia, la intendenta señalaba que “no es tan simple, el Estado tiende a reproducir lo que sabe hacer. Sabíamos trabajar con cierto tipo de jóvenes, más incluidos en el sistema, pero al querer trabajar con jóvenes en situaciones de mucha vulnerabilidad, tenés que empezar un proceso de cuestionarte, de preguntarte cómo hacer el clic, cómo empezar a decir 'vos estas reproduciendo políticas públicas que van enfocadas a la misma población, cuando tu desafío en realidad es otra población’”.

Los actores del gobierno local entrevistados señalaron que una vez “resuelta” la primera tensión respecto a cómo definir el problema, vinculándolo a la esfera social, tiene lugar una segunda tensión respecto a si es posible abordar el problema de la violencia social con las herramientas ya existentes en el gobierno local, o si se hace necesario crear herramientas nuevas que lo aborden desde una lógica multidimensional y multiagencial. La creación del DISVA se orienta más en esta dirección, entendiendo que muchos de los espacios clásicos de inclusión social que despliega el Estado en el territorio, como la Escuela, el Centro de Convivencia Barrial o los programas tradicionales orientados a jóvenes, encuentran limitaciones para abordar con los mismos marcos a un sujeto que se entiende atravesado y constituido por una complejidad de problemáticas que se traslapan, interceptan y tropiezan unas con otras; de ahí la necesidad de la multiagencialidad y la intersectorialidad para encarar el trabajo. Así, en sus tareas cotidianas, el DISVA se va a enfrentar a la dificultad de constituirse en un mecanismo de articulación con otras agencias y actores que trabajan sobre la misma población pero desde ópticas y disciplinas diferentes, construyendo incluso problemas distintos. Esto requiere del desarrollo de nuevas capacidades técnicas y políticas de articulación y construcción de consensos, ya que se trata de incidir sobre ciertos modos de hacer las cosas que ya poseen una racionalidad en sí mismas, lo que no se puede reordenar fácilmente.

En la caracterización que el municipio va construyendo del fenómeno, entiende que la violencia se trata de una problemática compleja y multidimensional que en su formulación actual se encuentra más allá de sus competencias y facultades, por lo que se hace necesaria la participación de varios niveles de gobierno para que de forma articulada puedan elaborar respuestas que estén a la altura de las demandas. El DISVA se nutre del paradigma de la multiagencialidad en el tratamiento de la violencia, en

concordancia con la mirada compleja y multidimensional que realiza del fenómeno, lo que permite reflexionar sobre el valor de las ideas y los conocimientos en la estructuración de las políticas públicas. En efecto, un paradigma como este funciona como una estrategia de acercamiento a un objeto de políticas públicas, y al mismo tiempo también de construcción de ese objeto, brindando un marco de análisis y herramientas intelectuales para su definición y tratamiento. Es el reconocer que hay aspectos sobre los que no se tiene control, que se poseen pocas competencias específicas y recursos para abordar la problemática y que va a ser necesaria la coordinación con actores de otros niveles estatales, lo que permitió generar una respuesta como la ensayada.

La incorporación de este marco se ve reflejada tanto en la configuración organizativa interna del Dispositivo, en tanto es conformado por cuatro secretarías municipales, como en su estrategia cotidiana de trabajo, que propone la articulación con todo un universo de agencias y actores tanto estatales en sus distintos niveles como de la sociedad civil para el abordaje particular de cada uno de los casos que identifican. Sobre esto, resulta interesante realizar una observación. Si bien la incorporación de la idea de la multiagencialidad representa desde el inicio una fortaleza potencial para la generación de los impactos que sean considerados positivos por los actores que impulsan la política, también funciona como una advertencia respecto a las dificultades de la articulación con una pluralidad de actores y agencias que poseen diversas lógicas e intereses, y que por lo tanto pueden tener distintos grados de compromiso con la política y desplegar estrategias que pueden alterar el sentido de la política o incluso llegar a bloquear o congelar su ejecución. Pero, en todo caso, el enfoque multiagencial no hace más que poner a los actores en conocimiento de esta eventual situación, lo que les otorga una ventaja comparativa para ir pensando en las estrategias que les permitan sortear este desafío y comprometer a los demás actores en la construcción conjunta de la política.

En perspectiva, resulta interesante poder ver entonces cómo se fue ampliando y complejizando la inserción del gobierno local en la cuestión de la seguridad. Desde un primer y lejano momento originario en el que el municipio ni siquiera se pensaba o era demandado como actor relevante en el campo de las políticas de seguridad, pasando por un momento en el que empieza a ser más demandado y en el cual despliega estrategias

para no abordarlo por falta de capacidades y competencias (“no sabe” o “no puede” hacer frente a las demandas de seguridad, que a veces esconden un “no quiere”), a una primera introducción a través de las áreas tradicionales de control municipal (aunque ya incorporando parcialmente ideas como la de gestión del conflicto y articulación multinivel con agencias del sistema clásico de la seguridad), hasta su complejo intento de enraizamiento en las agencias sociales, que va generando tensiones y desafíos al interior de las mismas respecto a qué estrategias adoptar, y del que el DISVA es una expresión.

IV. REFLEXIONES FINALES

Tras el recorrido realizado a lo largo del trabajo, se han ido alcanzando los objetivos propuestos en la presente tesina. Se ha analizado el caso del proceso de definición y estructuración de la problemática que habilitó la formulación de una política pública como el Dispositivo de Intervención en Situaciones de Violencia Armada de la ciudad de Rosario, comenzando por la elaboración de un marco teórico y una estrategia metodológica que permitieron reconstruir el proceso de incorporación de la cuestión en la agenda del gobierno local, y explorar las vinculaciones entre conocimientos técnicos y habilidades políticas en la definición del problema y la formulación de la política pública.

Se presentaron también algunas características del contexto latinoamericano, donde a partir de las últimas décadas la problemática de la (in)seguridad se fue consolidando dentro de las agendas de gobierno de las ciudades, constituyendo a los municipios como actores cada vez con mayor relevancia en la discusión de políticas públicas de seguridad para la prevención del delito y la reducción de la violencia, lo que significó una transformación respecto a la tradicional perspectiva que circunscribía esa discusión a determinados actores.

Se trató de dar cuenta del contexto que hizo posible el surgimiento de una política como el DISVA, configurado por una complejización de la problemática de la seguridad expresada en un aumento de los niveles objetivos de delito y de percepción subjetiva de los mismos, una institución policial cada vez más desprestigiada sospechada de participar en las tramas delictivas supuestamente encargada de combatir y, sobre todo, un crecimiento pronunciado de las cifras de homicidios y heridos de arma de fuego en la ciudad que recibió una intensa cobertura mediática, lo que dio forma a una situación crítica para el gobierno municipal, viéndose en la necesidad de ensayar algún tipo de respuesta frente a una situación percibida como altamente problemática por muchos actores sociales de la ciudad. Así, sirviéndose de la experiencia desarrollada en el campo de las políticas sociales, de salud y en los antecedentes institucionales recientes adoptados en materia de seguridad y convivencia, el gobierno municipal realizó un ejercicio de construcción y definición del problema de la (in)seguridad en términos de violencia social en un contexto de fragmentación social, en el que también jugaron un

rol argumental muy importante los informes y estudios que venía realizando sobre el fenómeno de la violencia interpersonal en la ciudad, que le permitieron ir caracterizando el problema y alumbrar un enfoque para su abordaje. Fue una definición en estos términos lo que le permitió reposicionar una vez más la discusión sobre la seguridad, materia sobre la que el municipio no cuenta con competencia expresa, y elaborar una respuesta más vinculada al andamiaje socio-sanitario municipal, como resulta ser el DISVA.

Hay que entender entonces al DISVA como *una* manifestación del gobierno local, entre otras, que expresa una forma de enmarcar y entender la cuestión, situada en un tiempo, un espacio y un marco institucional concretos que la condicionan y explican. Reflejando una nueva “cristalización institucional”, es una instancia donde

“el Estado –a través de diversos aparatos e instancias- decide insertarse en un proceso social con el objeto de influir sobre su curso, asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo al propio Estado” (OSZLAK y O’DONNELL, 1995:114).

Lo interesante del Dispositivo estudiado es que permite ir construyendo una mirada desde lo local y lo social sobre el fenómeno de la violencia a través de un proceso colaborativo entre una pluralidad de agencias y actores. Así, puede pensarse al DISVA como un fragmento o un “nudo” de agencias, agentes y discursos gubernamentales que intervienen en el proceso social generado en torno a esta cuestión, representando una arena, un espacio a través del cual estos actores pueden vincularse entre sí y recolectar, construir y compartir saberes y conocimientos sobre los territorios donde se desenvuelve la violencia.

Dice el sociólogo argentino Pablo Alabarces que no hay “nada más real e irrefutable que la muerte” (ALABARCES, s.f.). El DISVA, al abordar el fenómeno de la violencia interpersonal altamente lesiva, se acerca a un tipo muy particular y también incontrastable de muerte, que es la de una persona a manos de otra. Pero lo que también es cierto es que a partir de este hecho “real” e “irrefutable”, se abre un universo de interrogantes que dan origen a las más diversas interpretaciones y explicaciones sobre

por qué ocurre esto. En ese sentido, se considera al DISVA como parte de un esfuerzo gubernamental que busca indagar desde una perspectiva más fenomenológica en las condiciones y causas profundas que generan y permiten esa clase de agresión de un sujeto hacia otro, para poder así intervenir, trabajando junto a los sujetos protagonistas, en la transformación de esas causas.

Esto no resulta una tarea sencilla, ya que al interior de la estructura estatal “conviven” distintos enfoques que abordan diferentes aspectos del fenómeno de la violencia, generando tensiones y enfrentamientos entre sí: desde miradas más orientadas a la persecución y sanción de ciertas formas delictivas como pueden ser las de las agencias de seguridad y justicia, hasta miradas más alternativas que ponen la lupa en la necesidad de indagar en las condiciones de vulnerabilidad en las que se generan esas formas. El desafío es generar marcos institucionales innovadores para que, en la medida de lo posible, estas distintas miradas de política se encuentren, dialoguen y articulen, avanzando en la construcción de una perspectiva más compleja e integral del problema. Se considera que el DISVA es un avance en ese sentido, una “puerta de entrada” a un emergente social como la violencia que permite el desarrollo de nuevas capacidades, medios y recursos para la gestión local de la seguridad ciudadana.

En conclusión, con el presente estudio se espera comprender mejor que si se pretende generar políticas públicas democráticas que efectivamente puedan reducir los niveles de violencia y fomentar comunidades más seguras en un sentido realmente sustantivo, resulta necesario desarrollar políticas que sean el resultado de la participación y el compromiso de una pluralidad de actores, con metas concretas y realizables, en el marco de la producción de información contrastable y de calidad sobre la materia y contemplando las características y particularidades de los territorios sobre los que inciden y de los ciudadanos que habitan esos territorios.

V. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio Introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1.^a ed., pp. 15-75). México: Porrúa Grupo Editor.

Alabarces, P. (Sin Fecha). La sanata condenatoria. *Revista Anfibia*. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/la-sanata-condenatoria/>.

Banco Mundial. (Sin Fecha). Intentional homicides - Data. Recuperado de <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?locations=ZJ>.

Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1.^a ed., pp. 219-233). México: Porrúa Grupo Editor.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *GobernArte: Categoría gobierno seguro*. Nota Técnica del BID N° 684.

Binder, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En G. Kessler (Comp.), *Seguridad y Ciudadanía: Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (1.^a ed., pp. 25-52). Buenos Aires: Editorial Edhasa.

Brunner, J. (1996). Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento. *Revista Nueva Sociedad*, 146, 108-121.

Corporación Andina de Fomento. (2014). *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: Ediciones CAF.

Cohen, N. (2011). *Policy Entrepreneurs and the Design of Public Policy: Conceptual Framework and the Case of the National Health Insurance Law in Israel* (Working Paper Series No. 7).

Cozzi, E. (2014). Los tiratiros. Usos y formas de la violencia altamente lesiva entre jóvenes en la ciudad de Santa Fe. *Estudios*, 32, 265-284.

Cozzi, E.; Font, E. & Mistura, M. (2014). Programa Provincial Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito en gobiernos locales. En Banco Interamericano de Desarrollo, *GobernArte: Categoría gobierno seguro*. Nota Técnica del BID N° 684.

Cozzi, E.; Font, E.; Marasca, M. & Mistura, M. (2014). Retórica democrática y business as usual. Avances y retrocesos en el gobierno de la seguridad en Santa Fe

desde la creación del Ministerio de Seguridad a la "intervención" federal en Rosario. Ponencia presentada en XI Reunión de Antropología del MERCOSUR.

Dammert, L. (2009). Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos. En G. Kessler (Comp.), *Seguridad y Ciudadanía: Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (1.^a ed., pp. 119-142). Buenos Aires: Editorial Edhasa.

Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción. En J. Venesia (Ed.), *Políticas públicas y desarrollo local* (1.^a ed., pp. 67-108). Rosario: Instituto de Desarrollo Regional.

Elder, C., & Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1.^a ed., pp. 77-104). México: Porrúa Grupo Editor.

Eventon, R. (2013). Haciendo la vista gorda. Corrupción y violencia relacionada con las drogas en Rosario. Recuperado de <https://www.tni.org/es/publicacion/haciendo-la-vista-gorda-corrupcion-y-violencia-relacionada-con-las-drogas-en-rosario>.

Galano, N. (2015). Desafíos locales en el gobierno de la seguridad. Replanteos, tensiones y desafíos a partir del caso del Dispositivo de Intervención sobre Situaciones de Violencia Armada de la Municipalidad de Rosario. En C. Díaz & F. Isuani (Comps.), *Políticas públicas en estados subnacionales* (1.^a ed., pp. 213-242). Buenos Aires: Aurelia Rivera.

Gobierno de Santa Fe. (Sin Fecha). *Plan Abre*. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193144>.

González, G. (2007). Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad. *Urvio - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2, 154-163.

Hirschon Weiss, C. (1999). La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos? En P. Wagner, C. Hirschon Weiss, B. Wittrock, & H. Wollman (Eds.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos* (1.^a ed., pp. 377-406). México: Fondo de Cultura Económica.

Kessler, G. (2009). Introducción. Seguridad y Ciudadanía. En G. Kessler (Comp.), *Seguridad y Ciudadanía: Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (1.^a ed., pp. 15-23). Buenos Aires: Editorial Edhasa.

Majone, G. (1994). Los usos del análisis de políticas. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (2.^a ed., pp. 341-366). México: Porrúa Grupo Editor.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (1.ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL.

Metcalfé, L. (1990). Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible. *Documentación Administrativa INAP*, 224-225, 105-129.

Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738-770.

Municipalidad de Rosario. (2014). Documento Base Programa de Intervención sobre Situaciones de Violencia Armada. Rosario: Publicación Interna. Recuperado de <http://capacitasalud.com/wp-content/uploads/2015/05/Doc-base.pdf>.

Municipalidad de Rosario. (Sin Fecha). *Reglamento Guardia Urbana Municipal*. Recuperado de <http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verOpcionMenuHoriz.do?id=2315&idLugar=2276/es-es/>.

Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.

Oszlak, O. (2015). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En AA.VV., *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (1.ª ed., pp. 155-216). Buenos Aires: CAF.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas* (1.ª ed.). México: FLACSO.

Saín, M. (2005). Gobierno y policía, una relación intrincada. En C. Álvarez & N. Garré (Coords.), *Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina* (1.ª ed., pp. 19-38). Buenos Aires: CEPES y Fundación Friedrich Ebert.

Saín, M. (2010). *La reforma policial en América Latina: una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *Urvio - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6, 58-73.

Stake, R. (1998). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Ediciones Morata.

Tizziani, J. C. (21 de noviembre de 2012). *Una puesta en escena política*. Rosario/12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-36542-2012-11-21.html>.

Yacuzzi, E. (2003). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. Buenos Aires: Universidad del CEMA. Recuperado de <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>.

Yavich, N. et al. (2016). El Dispositivo de Intervención sobre Situaciones de Violencia Armada (DISVA): un abordaje alternativo para el control de la violencia. Póster presentado en las Jornadas de Salud Colectiva “Territorios, ciudades y salud”, Rosario. Recuperado de <http://capacitasalud.com/biblioteca/wp-content/uploads/2016/11/Yavich-Bascolo-Gotlieb-Gil.pdf>.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67-83.

VI. ANEXO: ENTREVISTAS

VIA. Entrevista Mónica Fein

¿Cómo se fue agendando en tu gestión la problemática de la inseguridad?

Yo asumí el 10 diciembre de 2011, y al poco tiempo fue el triple crimen de Villa Moreno, que fue una marca imposible de borrar porque fue al muy poco tiempo que yo asumía, y donde a partir de ese hecho, que no fue aislado, comenzaron a sucederse una serie de hechos de violencia que fueron en aumento en la ciudad. Lo del aumento era hasta ese momento una percepción subjetiva, porque entendíamos que había aumento, ya que antes no teníamos valores, y comenzamos a entender que la problemática de violencia que se estaba dando era una problemática compleja, y comenzamos a buscar algunos referentes nacionales, internacionales, que nos pudieran ayudar a ver cómo desde un gobierno local, porque nosotros no tenemos policía ni justicia, podíamos generar algunos procesos para comprender la complejidad de la violencia urbana, y también cómo para poder identificar acciones. En ese marco de expertos que fuimos consultando, vino Martín Apiolazza, que es un experto mendocino que había estado trabajando con experiencia en maras, en otros lugares, y donde trabajamos el rol de los gobiernos locales y la identificación de los temas de violencia.

¿Por qué consideraban que tenían que trabajarlo?

Primero, era una problemática que nosotros veíamos, muertes por armas de fuego, un tema que empezó a aumentar, si bien el aumento era un hecho no medido por nosotros, pero claramente había una problemática, hechos muy resonantes, en pleno centro, como el del Fantasma Paz, el de Medina, muy resonantes, pero también hechos menos resonantes que se repetían en la ciudad, y que claramente estaban unidos para nosotros en ese momento, a un proceso que tenía que ver con complejidades en los territorios, no teníamos muy claro en qué territorios, lo entendíamos muy unido a la vulnerabilidad social, pero no había una identificación de qué territorios, ni qué problemáticas eran, además de la vulnerabilidad, las que se unían. Aparecía por supuesto el tema del narcomenudeo como una de las cuestiones, porque los grandes hitos como lo del Fantasma o el triple crimen estaban atravesados por ese tema. En el trabajo con Apiolazza identificamos algo que tiene la ciudad, único, que por eso el DISVA creo que iba para la ciudad de Rosario pero es difícil en otro lugar, que era que nuestra mayor fortaleza como ciudad era un sistema de salud propio, local, donde llegaban todas las

personas que tuvieran un problema de violencia con arma de fuego o herida de arma blanca. El sistema de salud pública históricamente desarrolló un proceso epidemiológico, que es trabajar sobre las enfermedades infecto-contagiosas, es decir, si aparece un lugar donde hay dengue, hay una rápida indicación de ese proceso con un objetivo, que es impedir el contagio de las enfermedades que tengan que ver con el contacto entre personas. Es decir que el sistema de salud tenía en sus antecedentes tener un buen sistema de registro y bloqueo de enfermedades infecto-contagiosas, y tenía a su vez la capacidad de captar todos los problemas de violencias más importantes que tuviera la ciudad. Entonces, ante esa fortaleza de tener ese sistema de salud, comenzamos a pensar que teníamos que poder tener un indicador que nos dijera en qué lugares y en qué magnitud eso que nosotros notábamos como problemático, y obviamente que lo leíamos en los diarios o los vecinos nos decían "aquí hay mucha violencia", lo que nosotros comenzábamos a mirar, llegaba más gente herida a los hospitales pero no sabíamos más cuánto. Entonces utilizamos una estructura que teníamos instalada, como es el sistema de salud, que tiene 50 centros de salud, hospitales, guardias, donde salvo una minoría podíamos captar heridos sobre todo de arma de fuego y de arma blanca, que llegaran al hospital. Primero fue eso, nada más que eso. Era poder registrarlos, ubicar datos de esa persona, como dónde vivía y dónde había ocurrido el hecho, para ir ubicando de alguna manera en la ciudad la situación de violencia urbana, dónde se estaba instalando. Entonces, primero era detectar, poder ubicarlo en un territorio para entender que había un territorio donde había problemáticas y complejidades de violencia, poder relacionar edad de las personas, lugares donde viven y donde era el conflicto, y ubicar el lugar donde se habían ido a atender. Esa fue la primera etapa para más que nada tener un diagnóstico de la situación de los territorios donde se producían mayores hechos de violencia, con la capacidad que teníamos nosotros de tener áreas donde registraban algunas cosas pero en forma fragmentada. Entonces, crear un Observatorio donde pudiéramos estar recibiendo esa información, además para no depender ni de las fuerzas policiales, que nos llevaban datos fragmentados, ni de otras instituciones. Es decir que construir nuestros datos propios y ubicarlos en un territorio fue nuestro primer objetivo. Y utilizar el sistema de salud como primer elemento, era por el desarrollo que teníamos y la oportunidad de utilizar algo que el sistema utiliza para otros temas como las enfermedades infecto-contagiosas.

O sea, se sirvieron de una capacidad de gestión que ya manejaban como era la Salud para abordar un nuevo fenómeno como la violencia.

Exactamente, nosotros hasta ese momento, Salud registraba al herido de arma de fuego como un registro más, como un traumatismo de cráneo, o como peritonitis, no era un registro que se observaba especialmente. En cambio, si vos entrás a un sistema de salud y suponen que tenés dengue, claramente hay un proceso diferente, se activa un protocolo para bloquear la posibilidad de contagio, para actuar en el territorio donde esté el mosquito, se va a ese territorio, se bloquea todo lo que estuvo en contacto con esa persona. Bueno, esa experiencia respecto a las infecto-contagiosas nos permitió pensar "bueno, el DISVA puede ser también ese proceso", primero conocerlo, que sea un llamado de atención, como una infecto-contagiosa, "entro algo que obliga a generar un protocolo". Después fuimos construyendo ese protocolo, primero ubicar en el territorio, después poder preguntarle a esa persona de alguna manera qué le había pasado, por fuera del sistema policial y el sistema judicial, pensándolo más como un proceso social y sanitario, obviamente, pero poder entender desde nuestro lugar cuáles eran los procesos que podía contar la persona, que a un sistema de salud le podía referir cosas diferentes a lo que le podía referir a un sistema judicial, ya que su interlocutor es otro. Pero sí tomamos la decisión de empezar a registrar como si fuera una enfermedad infecto-contagiosa el herido de arma de fuego, el herido de arma blanca. La historia del herido de arma blanca en Salud Pública tiene su recorrido, porque antes algunos conflictos barriales se resolvían con heridos de arma blanca, lo que había aparecido como nuevo y aparecía como muy importante era el arma de fuego. Entonces, se comienza a registrar, se comienza a territorializar, se comienza a generar un protocolo que inclusive cambia la lógica de internación también, porque qué pasaba, si alguien venía con una herida menor esa persona en un sistema como el de emergencias se curaba y se dejaba ir rápidamente, no había un sistema para retenerlo, para hablar con él o para impedir el "contagio", por decir de alguna manera. Entonces, el herido menor que pasaba por una guardia era curado y rápidamente dado de alta. En cambio, repensar eso como una problemática que pudiera permitirnos actuar fue posterior a tomar esa decisión.

¿Entonces, vos crees que hay como una redefinición al pensar la problemática de la inseguridad que estaba instalada en la agenda de la ciudad, tomando esa demanda y repensándola en términos de un problema de salud pública?

Entendemos la violencia como una problemática social, y en la problemática social tratamos de encontrar qué fortaleza teníamos. Teníamos un sistema de salud muy desarrollado que podía abarcar esa problemática social, era una puerta de entrada a la problemática. No quiere decir que se deba entrar sólo por ahí, nosotros entramos por ahí porque nuestro desarrollo era importante en esa materia. Si toda persona herida iba a llegar a nuestro sistema de salud, podía convertirse en un marcador para saber de dónde venía, qué la había pasado, qué podíamos hacer. Después armamos en el DISVA un equipo interdisciplinario, ya no es que lo atendía un médico, ya no tenía que ver con el proceso biológico, sanitario de su problema, sino que se trataba de entender el contexto donde esa herida se había producido y cómo intervenir en ese territorio, esas eran las preguntas que nos hacíamos. Es decir, que la violencia urbana la tomamos como un emergente social, que debíamos comprender por qué relaciones se daba, en qué territorio se daba, y definir qué política nos dábamos en ese territorio para disminuir la conflictividad que producía heridos como un marcador. Podríamos haber tomado otro, tomamos heridos de arma de fuego también porque es un tema que el sistema de salud no lo deja pasar, si yo quisiera en el sistema de salud hacer otro marcador diferente, quizás el sistema no tiene esa dimensión, pero la herida de arma de fuego, por una cuestión también legal, obliga al sistema de salud a registrarlo, es decir que tomamos algo que se estaba dando, que aparecía y que además el sistema de salud lo registraba. Lo que pasa es que nosotros no lo utilizábamos como una manera de actuar a partir de esa información.

Cierta lógica indicaría que un funcionario público trata de hacerse cargo de la menor cantidad de problemas posibles, porque hacerse cargo implicaría tener que dar una respuesta y ser responsable por los resultados. ¿Ustedes al inicio de su gestión sintieron una tensión al respecto, sobre qué estrategia desplegar?

Primero hay que ubicar que la ciudad de Rosario es una ciudad que al no ser capital de Provincia y al no tener acá el gobierno provincial se ha hecho cargo de cosas que son relativamente agendas de ciudad. De hecho la salud pública. La salud en la ciudad de Santa Fe es absolutamente provincial, acá es municipal. De hecho, hemos tomado políticas de infancia desde hace mucho, inclusive la idea de Ciudad Educadora

metiéndonos adentro del sistema educativo. O una Secretaría de la Producción que realmente tiene área de empleo, desarrollo local, muy importante. O el área de la vivienda, nosotros tenemos un Servicio Público de la Vivienda más desarrollado que el que tiene la provincia de Santa Fe. Es decir, Rosario es una ciudad que en su construcción, se piensa como abarcativa de niveles diferentes a los de otras ciudades. Es decir, no todas las ciudades tienen la misma característica en políticas públicas como tiene Rosario. Muchas cuestiones que Rosario tiene una historia. Primero digo, ubiquémonos en una ciudad que se siente, por no ser capital, que siempre ha asumido desafíos que están quizás por fuera, hasta legalmente, de su competencia. Segundo, porque la verdad que en esta historia que veníamos transitando, era difícil correrse del tema seguridad, primero porque uno sentía que las capacidades o las respuestas de la competencia provincial eran limitadas también, era un problemática que superaba a la administración local pero también se sentía que le faltaban herramientas a la administración provincial, y después porque correrse del tema de la seguridad era casi correrse del diálogo cotidiano con los vecinos, donde ibas de lo único que te hablaban los vecinos era del problema de la inseguridad. Entonces, vos no podés ser intendente de una ciudad cuyo único problema es seguridad... creo que también significó que la gestión provincial era de nuestro signo político, entonces era un reclamo a medias, vos no te podías correr absolutamente, no podías decir "no es mi competencia, le exijo al gobierno provincial", porque de alguna manera vos compartías con el gobierno provincial debates y estrategias en común porque era de tu signo político. Es decir, no te podías correr totalmente, no podías decir "el gobierno provincial no da las respuestas", cuando todo el tiempo estabas dialogando con el gobierno provincial nuevas estrategias, y la verdad que las dificultades existían. Y después porque estoy convencida que los gobiernos locales, en cuanto a competencias directas, hay cosas que claramente para mí no deben involucrarse como responsabilidad única, pero sí creo que cualquier gobierno local puede hacer acciones colaborativas de todos los temas que hoy están en la agenda, inclusive los internacionales. La verdad que hay siempre una posibilidad local de generar políticas públicas que sean globales, con más razón una política pública donde vos podés claramente, no definir qué hace la policía, en la que podés colaborar desde otro lugar, sino que podés modificar condiciones territoriales de conflictividad, que es lo que hicimos. En realidad, de qué nos sirvió. Bueno, para entender que había condiciones objetivas y subjetivas que profundizaban la posibilidad de violencia y comenzar a actuar en ese sector. Cuando el Observatorio nos planteó que eran jóvenes, en general varones,

entre 15 y 30 años, cuyo problema de violencia era a no más de doce cuadras de su casa, nos permitió entender algunas características del fenómeno, dijimos "bueno, tenemos que aplicar alguna política local que aporte a trabajar sobre población". Y lo hicimos, así que no es que no podíamos hacer nada, más allá de lo que fuimos aprendiendo después que podíamos hacer, como constituir un equipo más conjunto con la provincia, ya con un trabajo más de interacción. Creamos el Nueva Oportunidad desde la ciudad de Rosario. Esta fue una decisión que tomamos acá, desde la ciudad, que es tomar jóvenes de 15 a 30 años y tratar de hacer una experiencia con esos jóvenes que los vecinos decían "en la esquina hay un grupo de jóvenes, que toman, que consumen, que nos molestan, que son un problema para el barrio". Nosotros ya veníamos con unos procesos entre Salud y Desarrollo Social de enlace con algunos jóvenes, y tomamos la decisión de fortalecer ese enlace y creamos el Nueva Oportunidad, es decir que fue una experiencia local. Hoy se provincializó y es mucho más compartido. Es decir, para los científicos políticos: ¿Cuál es el límite de un gobierno local? ¿La competencia escrita? ¿Existe aquello sobre lo que no se tiene respuesta, o siempre hay respuestas para problemas que tienen los ciudadanos desde lo cercano?

Lo que hacen entonces desde el gobierno local es frente a un problema que se va agendando en la ciudad, tratar de definirla en términos que sean abordables para su gestión...

Claro. Yo discutí, por ejemplo algunos en ese momento decían que había que hacer policía local. Yo planteé que no creía que debíamos fragmentar la policía. Es una opinión que tengo, nos basamos en otras experiencias. La policía es una organización compleja, donde además los gobiernos locales sí no tenemos experiencia y donde hay que construir desde cero, guardias urbanos hay 600, aquí policías hay 3000, es otra magnitud, es otro proceso. Quién financia eso, quién está por encima, cómo hacemos lo metropolitano, quién forma esa nueva policía. Ahí sí yo tengo muchos más cuestionamientos, en que no hay que querer hacer lo que debe hacer otro nivel del estado. Por eso apoyamos la policía de cercanía, nos involucramos nosotros más con la policía, conocerla más, que fue una experiencia que se hizo en el gobierno anterior, en el de Antonio Bonfatti, que después se convirtió en esta Policía Comunitaria, pero que comenzamos en unos barrios diciendo "bueno a ver, conozco al policía del barrio, yo sé quién es el jefe de esta policía que está en este barrio, que no es la seccional, involucrada en procesos más de convivencia, identificación de conflictos". En eso,

participamos más activamente, es decir que nos involucramos en hacer una policía que le da más la cara a la gente y más democrática que la que estaba antes, con la que no nos involucrábamos, pero como un proceso colaborativo y no de hacernos cargo de la policía.

¿Fue difícil la coordinación entre las secretarías para la formulación del DISVA?

El DISVA desde el vamos se pensó como una problemática social que tenía que ver con una mirada local, social, que tenía poco que ver con la policía y el control, tenía mucho más que ver con identificar la problemática social, y como nosotros tenemos un gabinete social y pensamos más transversalmente, desde el vamos lo pensamos como que tenía que haber alguien de Convivencia, alguien de Desarrollo Social, y alguien de Salud. Entonces, desde el vamos ese proceso de trabajo entre Secretarías de la municipalidad fue bastante natural, a lo que después por nuestra práctica, pero también por el Nueva Oportunidad fuimos sumando más a Seguridad Comunitaria de la provincia. La práctica juntos fue también construyendo esta multiagencialidad que desde el vamos pensamos que debía tener, pero también fue una construcción. Ninguna Secretaria se corría del tema, cada uno lo veía desde algún lugar. No te olvides que Juventud depende de Desarrollo Social, y la mayoría de esta población eran jóvenes. Salud ya los recibía, es decir que los veía con una problemática, y además es una violencia que se daba dentro de los propios territorios. En los centros de salud conviven procesos de violencia en el mismo barrio, entra alguien que está en un grupo que está muy enfrentado con otro grupo que está también junto a una mamá con un bebe en el mismo centro de salud. El equipo de Salud va aprendiendo cómo gestionar esos encuentros. Se va acostumbrando para evitar conflictos interpersonales, a que la circulación en los lugares de trabajo también eviten determinados encuentros. Entonces, Salud no se podía correr de eso, porque lo vivía, porque además en el barrio había alguien que lo habían herido y porque venía a atenderse o lo tenían que ir a curar a su casa. Ya hay una práctica de salir y de entrar, o porque tenían que ir a buscar alguien que tenía tuberculosis. Lo íbamos a buscar a la casa, pero teníamos que pasar enfrente de una casa que sabíamos que había problemas, y alguna vez alguien del centro de salud le dijeron "por acá no pases". Es decir, el reconocer un territorio atravesado por la violencia estaba dentro de los equipos que estaban trabajando en campo. Quizás fue más difícil para los que estábamos en el área más estratégica y de gestión, pero el territorio ya reconocía las problemáticas de violencia interpersonales.

¿Sienten una tensión entre las estrategias de abordaje que pueden adoptar, entre una mirada más social y otra más de control, por ejemplo?

No, creo que fuimos aprendiendo de este proceso. Primero que la mirada social, la que nos toca a nosotros, es claramente una mirada que desde lo local llegamos mejor, no solos, pero mejor, porque conocemos el territorio. Ahí bueno, aparece el Plan Abre, que viene a decir "bueno estos territorios, donde claramente veíamos en el mapa que había una alta violencia a partir del Observatorio, qué hacíamos en ese territorio". Entonces, la intervención urbana que hicimos junto a la provincia con el Abre, surgió gracias a espacios como el Observatorio. Son barrios donde la situación urbana es una situación compleja. Fue una construcción, mejoremos las calles, el club, el espacio público, abramos, pongamos iluminación, tratemos de que la familia se encuentre. Si querés una visión un poco, al principio muy social y desprovista de la visión delictiva del problema, "bueno, mejoremos la plaza y que se encuentren todos para disminuir la conflictividad social...". Creo que después fuimos ajustando, que cuando hay un grupo delictivo estructurando las condiciones de vida en un territorio, que fija las reglas de juego en un territorio, o por lo menos la condiciona, si no actúan las fuerzas de seguridad y la Justicia, no es que con que la plaza esté linda la gente va a ir a la plaza, porque hay alguien que por sobre las luces y por sobre las condiciones de la plaza regula las condiciones de ese territorio. Entonces ahí apareció el espacio que tenemos con el MPA. Creo que el cambio de la Justicia también nos ayudó, el nuevo sistema de acusación, el MPA, planteó otro debate, jamás nosotros nos habíamos sentado ni con un juez, ni con un fiscal, no era algo que estaba en la cabeza del municipio, y fue la posibilidad del MPA, donde tanto los fiscales como las defensas se contactaban con nosotros para tener herramientas, lo que nos permitió construir una mesa ya cada vez más consolidada con el MPA, el Ministerio de Seguridad y con el municipio, donde ahí si pudimos ir construyendo la información delictiva, el manejo de información más cierta de cuáles eran los grupos que operaban en determinados barrios, el actuar a partir de la detención de los grupos más violentos, el poder identificar quién estaba operando en ese barrio y estaba generando una violencia detrás de otra, poder actuar desde ese lugar, pero nosotros conociendo. Hoy yo puedo decir "yo sé que en este barrio hay problemas que lo están investigando desde el MPA, y el Ministerio de Seguridad va a actuar en los próximos días porque hay grupos violentos en este barrio, que más allá que yo vaya en lo social, no me permiten avanzar". Ya no es tan aislada nuestra mirada social, de la

mirada penal y judicial, existe una estrategia más multiagencial, donde aparece el MPA, con fiscales que te dicen qué grupos hay en los barrios. Es más, firmamos como un proceso de confidencialidad para poder aportar que en un barrio que nosotros decíamos "está muy pesado, hay mucha violencia, la gente no puede salir", para que la investigación que llevan adelante los fiscales pudiera identificar a los grupos violentos que manejaban armas, o droga o que condicionaban la vida de un barrio, para actuar desde el lugar que a ellos les correspondía, y el Ministerio de Seguridad para detener a quien había que detener. Creo que fuimos en el tiempo articulando las funciones de todas las partes, entonces nuestra acción social del Nueva Oportunidad, de tomar chicos con antecedentes pero tratar de alguna manera acompañarlo, también dejó de tener un carácter ingenuo, que si había alguien que había tenido antecedentes lo podíamos acompañar, pero si la persona que estaba ahí había matado a una persona, tenía que actuar otro, que no éramos nosotros, tenía que actuar la Justicia. Vas cambiando tu mirada también un poco social, para entender que la acción de otros poderes del Estado era fundamental. Hoy a ninguno de nosotros se nos ocurriría decir que un proceso lo puede hacer solo el gobierno local, claramente entendemos con mucha mayor dimensión la multiagencialidad con el MPA y el Ministerio de Seguridad en una mesa diseñando estrategias más comunes. Entonces el Plan Abre va atrás de la acción del MPA, que está investigando qué está pasando en un territorio, donde vamos sí nosotros teniendo una medición muy clara de lo que va pasando por el Observatorio, y también por otras instancias como los consejos barriales e instancias como esas.

¿Y te parece importante entonces la función de espacios como el del Observatorio para conocer mejor el fenómeno de la violencia?

Yo diría que una de las cosas más importantes para nosotros fue poder contar con información propia, saber nosotros como gobierno local qué datos existían y poder analizarlos nosotros, no por no querer compartirlo, pero la verdad es que la multiagencialidad se construye también si vos te sentás en la mesa con información, porque si no dependés o sos un opinador de los datos del otro. Por eso es muy importante tener una mesa donde discutimos los datos y las posturas también, y se ponen en tensión las miradas sobre determinado territorio. Esa tensión se da en cada acción. Entonces hay que pensar, en este territorio está pasando la mirada social, que tiene el municipio, de que son chicos que están participando en el Nueva Oportunidad, o la mirada policial que dice que en realidad están armados y están molestando a los

vecinos... seguramente los dos. Discutirlo en una mesa nos permite buscar ese equilibrio de miradas, que a veces la policía se excede en sus acciones, pero obviamente hay situaciones en el territorio donde la policía debe actuar y que nosotros a muchos de los chicos que tenemos en el Nueva Oportunidad o en procesos de integración, no dejan de ser chicos que tiene conflictos con su relación con los demás y que producen hechos que tenemos que aceptar que se producen. Esa tensión se resuelve en una mesa de todos los jueves donde tomamos un territorio, discutimos qué está pasando en ese territorio, con miradas diversas, con tensiones, a veces diciendo "aquí está actuando mal la policía", a veces diciendo "acá Justicia apúrese porque hay alguien que está teniendo de rehén a todo el barrio". Esa tensión se produce también entre los tomadores de decisiones. Por eso tratamos de llegar a un acuerdo de cómo abarcar la problemática de la violencia de un territorio entre distintos actores del municipio y la provincia. Nosotros empezamos esto porque nos atravesó la violencia, y la verdad es que no sabíamos nada, fuimos aprendiendo, las políticas públicas también son una construcción colectiva, cada uno va haciendo experiencia, aportando su saber, la experiencia desde un lugar, y por lo tanto lo que empezó no es lo que hoy hay, porque también es una construcción. Surgió de ese proceso decir "bueno, ¿pero si avisamos antes al territorio? ¿Y si tratamos de evitar el encadenamiento actuando antes de que esta persona se vaya de alta?". Hoy podemos decir que trabajamos con el Servicio Penal Juvenil, o el Servicio Penitenciario, o Seguridad Comunitaria. Yo lo que sí creo que las políticas públicas son claramente territorializadas. Entonces, lo que pasa en un territorio tiene que ver si yo detengo una persona o si yo libero una persona, si yo genero un proceso diferente de cómo llega al barrio, o si la persona que fue herida, se fue al hospital, lo curaste y vuelve furiosa por lo que le pasó a vengar eso. Si yo puedo actuar en ese proceso, si puedo trabajar ese conflicto, seguramente nosotros nos propusimos con el DISVA evitar nuevos heridos y homicidios. El primer dato que nos llamó la atención, que hizo el Observatorio, fue cuando medimos entre los heridos y muertos si habían estado antes en el hospital. Eso fue para nosotros como un despertar, nos hizo pensar en cómo no teníamos este dato en cuenta. Lo que descubrimos fue que muchos jóvenes ya habían estado en el sistema de salud pública local en varias ocasiones. Es como que alguien tenga apendicitis todos los meses y se te muere por una complicación, y lo atendiste seis veces por algo sobre lo que podías haber hecho algo antes. Entonces fue decir: si esta cantidad de jóvenes pasa por nuestro sistema, cómo no hacer algo, cómo no nos despierta una alarma, una acción, como cuando recibimos a una persona por dengue, por ejemplo. Cómo no poder hacer

algo desde lo social, que no depende ya del sistema de salud. Es como un proceso de pregunta de la política pública. Esto que vos planteabas antes sobre si es un problema nuestro o no, del gobierno local o no, ¿cómo pensar que un joven se muere en tu ciudad y no es tu problema? Yo puedo reconocer que hay otros actores, que no lo puedo hacer solo, sería ilógico pensar eso, o como el narcotráfico, como si una ciudad pudiera definir una política de narcotráfico. Ahora, ¿qué puede hacer una ciudad para trabajar una problemática compleja como son las relaciones humanas? Sí lo puede hacer, y de hecho hemos demostrado que se puede. Creer que era un problema policial era simplificar la violencia. Nunca creímos que era sólo un problema policial, sino que creemos que la policía tiene que tener un rol, nunca creímos que era un problema sólo judicial, sino que creemos que la Justicia tiene que tener un rol, y nunca creímos que lo pudiéramos resolver solos, sino que necesitábamos de fortalecer una mejor policía, una mejor Justicia, y obviamente generar acciones de políticas públicas diferentes para un emergente nuevo que era un aumento de la violencia armada unido a jóvenes varones.

Eso es también interesante, cómo el ingreso de una nueva problemática en un agenda de gobierno abre la posibilidad de pensar en respuestas innovadoras...

No es tan simple, porque yo creo que los vecinos identificaron antes que nosotros que había una problemática de jóvenes. El Presupuesto Participativo es un proceso interesante mirarlo. Nosotros en algún momento, hace bastantes años, los vecinos empezaron a plantear "hagamos algo con los jóvenes que están dando vueltas por el barrio y no hacen nada", ese era la visualización de los vecinos. Nosotros a esa inquietud le dimos una respuesta que podría haber sido más compleja, dijimos "bueno, hagamos talleres, cosas para los jóvenes", y fuimos votando talleres para los jóvenes, que fueron interesantes, que obviamente para mí volvía a captar al mismo joven que en general ya estaba dentro del sistema. Estaba muy pensado para jóvenes que no consumieran, que no tuvieran grandes conflictos, que quisieran aprender algo, que tuvieran ya un interés en la música, o en el arte o en el oficio, es decir que el joven "problemático" no estaba pensado para eso. Por eso innovar no es tan simple, el Estado tiende a reproducir lo que sabe hacer. Sabíamos trabajar con cierto tipo de jóvenes, más incluidos en el sistema, pero al querer trabajar con jóvenes en situaciones de mucha vulnerabilidad, tenés que empezar un proceso de cuestionarte, de preguntarte cómo hacer el clic, cómo empezar a decir "vos estas reproduciendo políticas públicas que van enfocadas a la misma población, cuando tu desafío en realidad es otra población". Por

eso el Nueva Oportunidad fue decir "no pueden ser los mismos lugares que tenemos pensados, porque son lugares que fueron pensados para otra cosa", tiene que ser algo construido con los jóvenes que están en esa situación, y esa construcción tenemos que aprenderla de nuevo. Las políticas públicas piensan en la persona que tiene un solo problema, digo yo. Nosotros tuvimos que construir, como debería ser siempre, una política pública para una complejidad de problemas. Entonces, cómo construir sabiendo que el que está enfrente es una persona que es un universo de problemas. Entonces, cómo la política pública es al revés, en lugar de decir "hago esto para vos, construyo con vos algo más artesanal, más unido a lo que vos sientas que te puede servir, en una construcción mucho más artesanal". Para nosotros es un aprendizaje todavía.

VI.B. Entrevista Fabiana Pendino

¿Cuáles son tus tareas en el municipio?

Formalmente pertenezco a la Guardia Urbana Municipal, en la que estoy desde el momento de su creación en el año 2004, pero en el 2014, cuando se creó el Dispositivo, el Secretario de Control de ese momento, a donde pertenece la GUM, me pidió que me sume al Dispositivo.

¿Por qué se creó la GUM en 2004?

La GUM es una repartición que tiene la sumatoria de todo el poder de policía municipal, el poder de policía municipal que está en la carta orgánica de municipios, es todo lo que la municipalidad puede hacer con su poder de policía: inspección, secuestro, marcar infracciones, toda la sumatoria la tiene la GUM. Lo que hace Tránsito, lo que hace Inspección, lo que hace Control Urbano, lo que hace Habilitaciones, todo lo tiene la GUM, es la sumatoria de todo, y utilizas ese poder por seguridad a terceros, cuando hay riesgo inminente o de vida, o de salud, o de seguridad. La GUM no se crea para que ejerza el poder de policía de oficio, la GUM se crea para que en el espacio público mejoren las condiciones de seguridad y convivencia. El poder de policía es una carta que vos tenés, porque primero educás, y después sancionás, si la educación no llega a buen puerto y no podés resolver y revertir esa situación, ahí utilizas tu poder de policía. Si yo puedo resolver un conflicto en el espacio público con mi palabra, lo hago, y ya resolví el problema, y no necesito multar. Ahora si el conflicto continúa, ahí sí vos podés utilizar el poder de policía para destrabar esa situación. Prevenir, reeducar, sancionar. Se crea con una intención de prevención, de mejorar las condiciones de convivencia, que el espacio público sea utilizado de la mejor manera posible para todos, entonces esa es la GUM, pero tiene la sumatoria del poder de policía.

¿Crees que ya estaba presente la cuestión de la inseguridad en la ciudad cuando se creó la GUM?

Sí, yo creo que sí, que estaba presente la cuestión de la inseguridad, y el municipio toma esta idea para la prevención, es la pata más fuerte de la presencia del estado municipal en la vía pública. La policía actúa cuando el hecho ya está concretado. La GUM no, con su presencia y el poder ver el entorno funciona como prevención. Vos nunca sabés cuándo prevenís, la prevención a veces el estado la hace en forma silenciosa. Vos prevenís sin saber que estás previniendo, con la presencia, y después está esta otra pata,

la de que el conflicto pueda resolverse con la GUM metida en el medio en una mediación. Entonces, la GUM es para prevenir. Por eso muchas veces dicen "no están haciendo nada". No, no se está sin hacer nada, uno caminando por un lugar o hablando con la gente, no estás sin hacer nada. Se previenen y se actúa para evitar que el conflicto pase a mayores. El mirar el entorno no es no hacer nada.

¿Qué fue lo que paso para vos, que sin embargo parece que la cuestión de la convivencia y la habitabilidad del espacio público se fue agudizando, y quizás la GUM ya no alcanzaba?

La realidad social, económica, la realidad del problema de la inseguridad, crece geoméricamente y el Estado va creciendo en forma aritmética. La otra realidad es que si vos tenés una estructura que empieza a ser requerida de diferentes lugares, que tenés que cumplir con los eventos de la ciudad que cada vez son más, que tenés que cuidar el entorno de los boliches, la peatonal, tantas cosas, cada vez son más, las posibilidades de los recursos humanos se te van cayendo, entonces llega un momento que todo se te va achicando, los recursos. Se fueron achicando las posibilidades de los recursos humanos. Por eso después en el 2009 se crea la Subsecretaria de Seguridad, en la Secretaria de Gobierno. Gobierno tenía todas las áreas de inspección, por eso se crea dentro de Gobierno también la GUM. En 2009 se crea la Subsecretaria de Seguridad y Convivencia, dentro de la Secretaría. Al salir la GUM a la calle, también empieza a haber otra demanda, esa demanda requería de más presencia y de más lucha contra la inseguridad de la gente. Entonces como el municipio empieza a tomar cartas en el asunto, crea la Subsecretaria de Seguridad. Nosotros desde la GUM percibíamos la demanda de seguridad de la gente en la calle, por eso se lanza una nueva área. La cercanía con la gente hacia que surgieran millones de otros reclamos, entonces. En 2009, por toda esa demanda, por todo ese pedido, el municipio ve que se necesitaba una estructura más acorde, entonces con el apoyo del Concejo crea la Subsecretaria, de la que pasa a depender la GUM y todas las agencias de control. Antes dependíamos de la Subsecretaria de Gobierno. Pero toda la cuestión del control requiere de una transversalidad y una coordinación más fuerte, por eso en noviembre de 2013 se crea la Secretaría de Control y Convivencia, ya con la intendencia de Fein.

En ese contexto, ¿cuál crees que es la lectura que hace el municipio para crear el DISVA?

Primero hay una necesidad, de hacer algo frente a la situación de violencia que atravesaba la ciudad, después los actores responsables o a quienes se les encomendó pensar esta práctica, la pensaron desde el paradigma social, de la prevención, de la transversalidad, no desde el paradigma de la seguridad pública, sino desde la convivencia. No se pensó desde la policía, ni desde lo judicial. Se pensó desde lo social del Estado. Esto se piensa como un enlace multiagencial, todas las agencias del estado local, acá hay cuatro Secretarías del estado con sus correspondientes en el territorio, el Dispositivo es un enlace al territorio. Pero desde tratar de entender la causa del conflicto a entender la consecuencia, que es el herido de arma de fuego, y cuando vuelve al territorio, eso tiene que ver con lo social, por eso nos relacionamos con Salud, con Promoción, con Secretaria de Control. Lo principal es la reinserción del joven herido de arma de fuego, que el joven herido de arma de fuego que vuelve al territorio, que pueda ingresar a alguna política pública que lo contenga, cualquiera fuera el problema que dio origen a la herida. Por eso el paradigma es otro. La forma que se le encontró es esta, que cuatro Secretarías pusieran la mirada y se pusieran al servicio de esta problemática desde otro paradigma no policial, penitenciario o penal.

VI.C. Entrevista Eugenia Cozzi

¿Cómo conceptualizarías el problema de la inseguridad en la ciudad de Rosario?

Yo creo que en la ciudad de Rosario en los últimos años, así como en los eventos más sobresalientes si pensamos en problemas de seguridad, que también tiene que ver con qué priorizamos a la hora de pensar los problemas, o sea que también hay una cuestión de una mirada política, subjetiva, pero también tiene que ver con datos, no es una apreciación meramente subjetiva, sino que de las cuestiones que suceden, qué cosas uno prioriza. En ese sentido, me parece que uno de los graves problemas de seguridad en la ciudad de Rosario está vinculado con la violencia letal, con agresiones físicas que provocan o pueden provocar la muerte. Eso aparece como un problema si pensamos que históricamente la ciudad de Rosario tuvo una tasa de homicidios que era por debajo de la media de las grandes ciudades del país, que eso empieza a cambiar a partir del 2011, 2012 cuando la tasa empieza a subir de manera muy acelerada, llegando a duplicar su tasa histórica en el año 2013, que después ese pico del año 2013 empieza a descender pero sigue manteniéndose muy alta en relación a su media histórica. Entonces, eso aparece como un problema grave de seguridad. Y todo lo que aparece vinculado a eso: el mercado de armas... pero como prioridad esta cuestión de la violencia. Que ahí también hay que pensar eso, quiénes son las principales víctimas, quiénes son los principales victimarios y lo que aparece es que es un grupo social específico que tiene que ver sobre todo con jóvenes varones de sectores populares, eso aparece a partir de las investigaciones de la cátedra de Criminología y Control Social de la Facultad. Entonces esta cuestión como problema grave en términos de pérdidas de vida. Esto junto a otros elementos que se dieron en la ciudad, colaboraron para construir una determinada imagen sobre la ciudad, muy vinculada a la idea de "avance del narcotráfico". Ahí es donde yo creo que hay que poder precisar mucho más y profundizar mucho más esa mirada, la categoría del narcotráfico aparece como una categoría que auto-explica fenómenos muy diversos, y dentro de la categoría de narcotráfico se ubican prácticas y acciones también muy diversas. Por otro lado, otro problema grave en términos de seguridad en la provincia de Santa Fe tiene que ver con prácticas violentas, abusivas, violatorias de los derechos humanos de policías y fuerzas de seguridad. Entonces tenemos que en el año 2013 también empiezan a aumentar significativamente los casos de uso de la fuerza letal por parte de la policía, con casos de desaparición forzada de personas, o sea eso también aparece como una cuestión de crisis de seguridad importante. Es interesante ver entonces como el aumento de la violencia, las prácticas

de violencia institucional también como un problema que hay que priorizar y después conceptualizar o precisar muchísimo más esto que se ha construido como "narcotráfico". Ahí sí me parece que es más una construcción de una imagen.

Vos conceptualizas el problema de la inseguridad en la ciudad muy vinculado a un problema de violencias, ¿las economías delictivas que pueda haber en el territorio de la ciudad, de qué manera explican o se conjugan con esas violencias, si lo hacen?

Priorizo como de mayor gravedad o de caracterización del problema de la inseguridad, esto que yo te contaba. Ahora, la otra cuestión es esto de las economías ilegales. Ahí, por me parece que hay que ser más precisos en términos de construcción como problema. Lo que me parece, por un lado, es que si hablamos de mercado ilegal de armas y armamento, sí, está fuertemente vinculado. Lo que aparece en todos los relatos es que hay una accesibilidad a las armas de fuego y al armamento, y un aumento significativo de esa circulación y esa accesibilidad en los últimos años, y aparece también un relato de policías y fuerzas de seguridad involucrados en esa circulación informal e ilegal de armas. Ahora, si pensamos en otros mercados, no necesariamente están vinculados. Más allá de que determinados actores sociales generen esa vinculación, no necesariamente el desarrollo de un mercado de drogas ilegales genera más violencia. A veces, la violencia está más vinculada a las políticas que se implementan para intentar abordar o controlar ese mercado que al funcionamiento del mercado en sí. Y las violencias, o los hechos más de violencia instrumental de disputas territoriales vinculadas a ese mercado, son excepcionales, son infrecuentes si tomamos en cuenta la totalidad de los homicidios que ocurren. Entonces, ahí es donde me parece que hay que tener mayor precisión. Y aparte, no es sólo estudios que hemos realizado acá en la Facultad, sino que también hay amplia evidencia de que en distintos contextos, con niveles de violencia muchos más graves que el de Rosario, no realizan esa vinculación mecánica. O sea, es disputado en la región la vinculación mecánica entre desarrollo de esto que se llama narcotráfico, y una mayor o menor tasa de violencia.

¿Qué impacto crees que tuvo el triple crimen de Villa Moreno en la discusión sobre la inseguridad en la ciudad?

Creo que fue otro de los elementos que colaboró en la constitución de Rosario con la idea de ciudad narco. Esta es una idea que no se construye de la nada, distorsiona la imagen de la ciudad, la imagen que podemos tener sobre la violencia en la ciudad, que

es mucho más compleja que pensar en la idea de una violencia instrumental vinculada al negocio narco. Pero, la tasa de homicidios que sube aceleradamente, muertes espectaculares, los muertos cruzando las avenidas, el triple crimen, todo se vincula al negocio narco, tres pibes construídos socialmente como víctimas inocentes, con una organización detrás que milita y que lo logra colocar como un caso paradigmático y que lo vincula a víctimas del narcotráfico. La idea del avance del narcotráfico en la ciudad fue instalada desde la derecha y desde la izquierda, me parece. No es que haya una imagen inventada de la ciudad, pero hay una imagen distorsionada. Por eso la necesidad de producir información, de producir conocimientos, sobre todo también para pensar después intervenciones.

Entonces, ¿por qué crees que ocurre el fenómeno de la violencia?

Creo que hay que poder producir información y hay que poder realizar investigaciones cualitativas para poder caracterizar esas dinámicas, hay que producir investigación para poder responder esa pregunta. Sí creo que hay cuestiones a tener en cuenta para responder esa pregunta. Por un lado es, el rol de la Justicia, lo que aparece también es una baja tasa de esclarecimiento de los homicidios. Entonces, esa no respuesta estatal en los casos de homicidio de algún modo configura las condiciones para que estos homicidios sigan ocurriendo, tampoco estoy haciendo una relación lineal, sino que hay una multiplicidad de variables, ninguna termina de poder explicar por sí sola. Lo que hay que poder es analizar e integrar una aproximación más cuantitativa con otro tipo de investigaciones que puedan evidenciar otras cuestiones. Lo que hay que poder hacer es producir información para intentar ensayar algunas respuestas. La respuesta del narcotráfico a mí no me responde nada, sobre todo porque al haber realizado investigaciones en los lugares que además son construídos mediáticamente por diferentes actores como "guerra narco", al poder realizar investigaciones etnográficas en esos territorios, aparecían muchos otros significados alrededor de esas muertes, y muchas otras dinámicas alrededor de esas muertes que poco o nada tenían que ver con el funcionamiento del narcotráfico. Aparecían muchos más vinculadas a disputas de masculinidad, una violencia mucho más expresiva, construcción de poder, una violencia horizontal que había diferentes elementos que colaboraban para que esos hechos ocurran. Lo que aparece es un proceso social muy complejo de construcción de estos jóvenes como "matables". Y en esa construcción de estos jóvenes como matables, como

que esa violencia de algún modo no tiene consecuencias, hay muchos actores involucrados.

¿Esto construcción también la incorporan los mismos jóvenes?

Exacto, la comparten. Y el otro con el cual me estoy disputando prestigio es un otro que es un par, es un otro que también ha sido construido como un matable. Sino las tasas de homicidios serían otras. Es una violencia entre pares, esta idea de "ajuste de cuenta", de algún modo configura esas posibilidades. Entonces, no hay una respuesta que yo te pueda dar, sí me parece cuáles son las preguntas que hay que formular para poder dar respuesta a esa cuestión, que hay que poder investigar, que hay que poder producir conocimiento para eso, que las respuestas o las construcciones más simplistas tienen un uso político. Si uno analiza las explicaciones que daban funcionarios políticos en distintos momentos de crisis de seguridad, en un primer momento aparece vinculada al narcotráfico como una forma de responsabilizarse, "nosotros nada podemos hacer, esto nos excede, es una competencia federal". Y después sí empiezan a construir otros relatos alrededor de estas muertes. Entonces me parece que hay como una base material, que no se puede obviar, la cantidad, las características, quiénes son los que mueren, quiénes son los que matan, y a partir de ahí hay que poder producir conocimiento para poder dar una explicación más precisa acerca de qué fue lo que sucedió en Rosario. Las respuestas que lo explican de manera simple, son respuestas engañosas y son respuestas que terminan explicando bien.

¿Cómo interpretas las respuestas que ha ensayado el municipio respecto a esta problemática de la violencia?

Creo que primero hay que historizar, creo que el municipio de Rosario muchas veces fue a contrapelo del contexto de políticas que había a nivel nacional, era un municipio muy presente en los territorios, estoy pensando sobre todo en las primeras gestiones del socialismo. Lo que luego me parece es, no es que el Estado se retiró del territorio, no comparto esa lectura, también pensando que la policía es parte del Estado, hay mucha estatalidad en los barrios de Rosario, no es que son territorios gobernados por otros poderes, como el poder narco. No, hay escuelas, hay centro de salud, hay Centro de Distrito, hay policía, una comisaría, todo eso es Estado en territorio. Una crítica que uno le puede hacer es que esas políticas no tuvieron elementos precisos para abordar esta complejidad. Entonces, los jóvenes que participaban de estos circuitos no eran

alcanzados por las políticas públicas, y ahí es donde uno tiene que pensar qué hacer, cómo. Lo que pasa es que no podés pensar sólo el gobierno local sin pensar también en el gobierno provincial, y sin pensar las políticas más nacionales, sobre todo si vos pensás que el gobierno municipal y el gobierno provincial eran del mismo frente político. Entonces, por ejemplo, la reforma policial, una gran deuda de las gestiones del socialismo, más allá de su retórica. Entonces me parece eso, en términos de crítica, es que si bien ha habido algunos ensayos de algún tipo de intervención más en lógica multiagencial y en lógica de abordaje preciso de los problemas de seguridad, no fueron programas que se hayan extendido en el tiempo, y además eso no fue acompañado con otro tipo de políticas, como la mencionada reforma policial.

¿Vos crees que el municipio tiene la capacidad o las herramientas para abordar esas violencias?

Solo no. O sea, cuando uno piensa una política multiagencial, uno piensa gobierno local más otros niveles estatales. Igual vos pensá que el municipio de Rosario es un municipio enorme, en comparación a otros municipios del país. Es un gobierno local que tiene mucha capacidad institucional y mucha capacidad estatal desarrollada a lo largo de años, eso también es una impronta muy fuerte del socialismo. En comparación con otras comunas y con otros municipios, tiene de sobra para pensar estrategias. Ahora, eso sin lugar a dudas vos lo tenés que acompañar con los tres niveles del Estado. La multiagencialidad es interjurisdiccional e interinstitucional. Una política de seguridad vos no la podés pensar sin la policía. O sea, la policía puede ser parte del problema, pero también vos tenés que pensar qué policía, para qué, cómo. Porque aparte vos podés estar pensando una política de inclusión con jóvenes, podés hacer todo el esfuerzo de laburar con los jóvenes que están más complicados, pero si al mismo tiempo no laburás con la policía, eso te va a generar dos políticas contradictorias al interior del propio Estado. Entonces, si uno piensa el abordaje de los gobiernos locales en materia de seguridad, no piensa al gobierno municipal solo, sino que vos pensás con otras áreas del Estado, que también están involucradas en esta cuestión. Y después, lo que sí me parece para remarcar es la cuestión de producción de información propia para diseñar políticas, la elaboración de los informes cuantitativos sobre homicidios entre el municipio, la fiscalía y el Ministerio de Seguridad, eso es muy importante. Yo le haría varias críticas a esos informes. Una es algunas clasificaciones que construyen sobre los homicidios, que generan subregistro. Y otra tiene que ver con la tercera pata, que es más de evaluar el

accionar del Ministerio Público de la Acusación, donde tengo una fuerte crítica acerca cómo funciona el MPA y específicamente la Fiscalía de Homicidios, que es escandaloso. O sea, no sólo reproducen las peores prácticas del viejo sistema, sino que no hay una respuesta. Si uno va a estudiar el fenómeno de los homicidios, la pata judicial también hay que mirarla.

El paradigma de la multiagencialidad no estuvo siempre presente en el diseño de las políticas de seguridad, ¿cómo se introduce en la gestión de las políticas?

El enfoque de la multiagencialidad no es novedoso, desde los años 80 que se discute sobre multiagencialidad en otros contextos. Sí llega con más retardo a la Argentina o al continente, pero tampoco es una cuestión reciente. Lo que me parece es que ha habido intentos en nuestro país, en distintos contextos de avanzar hacia una mirada mucho más integral sobre seguridad, y algunos de esos intentos o han fracasado o no se pueden ver los resultados porque no se prolongaron en el tiempo, y reaparecen los modelos más punitivos. No es lo mismo las primeras gestiones del socialismo, que las últimas. No es lo mismo la primera parte de la gestión de Garré con la creación del Ministerio de Seguridad, que la gestión Berni. Lo que aparece son avances y retrocesos en tensión de estos dos modelos, más aún en este contexto político nacional. Se abandona por completo el paradigma de la seguridad democrática, la seguridad vuelve a estar vinculada exclusivamente a las fuerzas de seguridad. Yo lo pondría en términos de tensiones, de la necesidad de construir acuerdos políticos, la necesidad de tener cuadros técnicos y políticos formados, etc.

VI.D. Entrevista Hernán Lescano

¿Cómo se fue construyendo la cuestión de la inseguridad en los medios de comunicación en la ciudad?

Cada vez se fue agendando más fuertemente la problemática de la seguridad, pero no fue sólo un fenómeno local. Fue algo que fue más bien un fenómeno cultural que tomó a los medios de todo el país, que organizaron mucho las agendas y las actividades de sus publicaciones en torno a los conflictos penales que muchas veces también tocaban a la política. Hay una frase célebre de una periodista de Buenos Aires que hoy es legisladora porteña, Gabriel Cerruti, que dice que "las agendas políticas fueron desplazadas por las agendas policiales", para los diarios empezó a hacerse política en los tribunales penales. El rol del periodista tribunalicio que antes se ocupaba más que nada de cuestiones muy diversas, focalizó su actividad en los conflictos del género policial por un lado, pero también los fenómenos de la corrupción, con esto de la "judicialización de la política". Entonces, los temas de seguridad públicas, acompañados de un incremento objetivo de los hechos de violencia y de los hechos llamados de inseguridad, básicamente los delitos contra la propiedad y los delitos contra las personas, que empezaron a crecer fuertemente a partir de los años 90, con todo un fenómeno complejo de deterioro social, de transformación socio-económica, fueron teniendo cada vez más espacio en las agendas de los medios gráficos y audiovisuales. Después está también el hecho de cómo se generaron esos contenidos, y si esos contenidos eran representativos de lo que efectivamente había como problemática de seguridad. En general, hay un término que es bastante odioso, que es el de la "operación mediática", porque pareciera siempre que hay una especie de cerebro malicioso que siempre busca producir impacto con prescindencia de los conflictos políticos que son los que generan muchas veces, o exacerban, las temáticas de inseguridad, y por otra parte con el hecho de que los temas de inseguridad existen, los temas de delito existen y se incrementaron. Entonces, todo el tiempo estamos atentos a ver quién produjo la "operación" y perdemos de vista que hubo una transformación y que los medios organizaron sus agendas sobre este tipo de fenómenos, así que es una idea raquítica esa de la "operación", más allá de que sabemos que los medios tienen intereses, de que muchas veces se busca explotar un hecho a veces no de una manera profesional y correcta. Los tiempos de producción en el periodismo se aceleraron muchísimo, con toda la cuestión de la digitalización de contenidos y entonces los medios están más susceptibles al error por la falta de verificación. Pero bueno, existen claramente los problemas de inseguridad.

Y después también está el hecho de que los medios son muy sensibles a las cuestiones de impacto, y muchas veces los hechos que estremecen, que impactan, que en Rosario se dieron en el último tiempo de una manera muy reiterada, no son sin embargo lo más representativo de los problemas de inseguridad. ¿Por qué Rosario se convirtió en un foco de atención que hizo que medios y corresponsales extranjeros vinieran a la ciudad a ver qué pasó? Han venido y han trabajado de una manera escrupulosa, muchos de ellos, muchos lo hicieron de una manera más chapucera, pero en general los medios fuertes trabajaron de una manera concienzuda y profesional. ¿Por qué vinieron estos medios? No por una bola de humo, sino por un fenómeno que existía, y que básicamente se dio con un hecho episódico, que yo creo que fue la situación de anomia que genera en un momento determinado las disputas entre bandas dedicadas al narcomenudeo en Rosario, que estalla de una manera muy clara con el homicidio del "Pájaro" Cantero, líder de Los Monos, y que genera toda una sucesión de venganzas muy teatrales, de una violencia muy expresiva que llama la atención porque además narrativamente eso es muy potente, y a los medios les interesa tener historias. Entonces, ¿existían estos hechos que atrajeron al periodismo nacional e internacional a Rosario? Definitivamente sí. Otra pregunta es: ¿eran estos fenómenos los más representativos de los problemas de seguridad de Rosario? Yo creo que no, aunque hay que decir que este tipo de incidentes no fueron menores y se multiplicaron. Es decir, no hay que subestimar el crecimiento de este tipo de hechos y también, la alarma pública y la inestabilidad política que crearon. Porque a esto se suma otra cuestión, que es la respuesta de perplejidad de un Estado que en todos sus niveles, nacional, provincial y municipal, no leyó ni estaba preparado para el fenómeno de transformación que se produjeron en las violencias y entonces, en consecuencia, definir intervenciones idóneas sobre un problema que en todo el mundo es de muy compleja resolución.

Sin embargo estos hechos mediáticamente muy cubiertos que mencionás son una minoría en relación al universo total de homicidios que hubo en la ciudad.

Sí, porque esto es acompañado de otra cuestión, que sí es muy importante y que es un indicador político ponderable, que es la duplicación de la tasa de homicidios en Rosario en un período de tres años. Es decir, hubo una serie pequeña de casos que fueron muy fuertes en términos de clivajes, de creación de agendas de discusión porque eran hechos que de alguna manera concentraban en sí toda una serie de nudos de problemáticas

criminales en Rosario: economías delictivas, disputas territoriales y delitos de sangre, con esa expresividad que hacían imposible sacarle los ojos de encima a estos casos. Entonces, uno puede mencionar estos casos atávicos, emblemáticos, pero en el medio de esos casos hubo toda una serie de disputas que generaron mucha muerte, y mucha muerte en el marco de disputas criminales previas. Una cosa es un vecino que mata a otro, por reyerta vecinal, por un problema doméstico, casi de intimidad, y otra cosa es cuando en plena calle un sicario te ejecuta porque está dirimiendo una cuestión de una economía criminal, de un delito previo. Lo que creo entonces es que, por un lado, es cierto que estos hechos sobre los que se organiza la discusión pública son hechos episódicos con muy fuerte carga simbólica y política, que generan una discusión comprensible, pero en el medio de estos casos hay un montón de otros hechos. Esa es una problemática. La segunda es, ¿convirtieron estos hechos a Rosario en un lugar que no tiene parangón en la Argentina? Yo creo que no, creo que el conurbano bonaerense hay municipios donde tuvieron exactamente las mismas problemáticas, a veces más exacerbadas, en un momento en donde estos hechos no se medían, ni se agrupaban claramente en un territorio. Porque vos tenés un territorio muy grande en Rosario, donde estos homicidios, estos hechos que generan mucha atención pública, se producen de una manera muy desigual. Decimos Rosario, pero el área central de Rosario tiene la tasa de homicidios semejante a la de Bruselas, a la de Ámsterdam, y estamos hablando de una tercera parte del territorio urbano. En cambio, por ejemplo, si decimos en el conurbano Morón, Moreno, San Miguel que son municipios, nadie le presta atención a eso. Se habla del conurbano, y sabemos que por ejemplo en todo el conurbano hay una enorme cantidad de homicidios, pero no se identifican con un municipio concreto. Rosario ofrecía esa facilidad, era un nombre atado a una problemática. Ahora, en un espacio territorial de la misma extensión geográfica en el conurbano oeste en Buenos Aires, se daba una situación igual a la de Rosario pero más dispersa porque no se ataba a un solo municipio. Entonces creo eso ayudó a establecer, Borges diría por las "simplificaciones del periodismo" pero es más complejo que eso, pero también hay un fenómeno de simplificación, que es en un territorio concreto, Rosario, pasaron todos estos hechos.

¿Como si fuese más fácil construir una historia alrededor de una ciudad?

Claro, era más sencillo construir una historia sobre la Rosario violenta. Además de que se trata de una ciudad que tiene históricamente una carga simbólica, por la Chicago, por

la ciudad mafiosa, etc., que hacerlo por ahí en otros territorios que tenían una problemática parecida pero no tenían era singularidad. ¿Eso significa que lo de Rosario no existió, o que fue exagerado? Concluyentemente no, fue una cosa muy grave. Hay que recordar cuestiones como cuando Berni venía a Rosario, él solía decir "los problemas de seguridad que tienen en Rosario son un juego de niños al lado de los del conurbano", y lo decía porque había problemas de homicidios que estaban muy fuertemente focalizados, lo que no quiere decir que hayan dejado de ser problemas y que deban ser subestimados, y además no estaban atendidos por el Estado esos problemas. El rol del Estado fue básicamente frente a eso, como en el caso de Mercedes Delgado, decir "no, pero estamos haciendo un montón de cosas...", un fenómeno de negación muy peligroso en la política, sobre el que yo creo además que están pagando costos. Los problemas más fuertes de Rosario no tenían que ver en seguridad pública con estos homicidios, sino con otros delitos que generan mucha inquietud pública, que son delitos más intimidatorios y que son más dispersos y más aleatorios y en ese sentido la población siente que cualquiera los puede sufrir, que son los delitos predatorios, el arrebato, el robo de partes de autos.

¿Berni como que subestimaba el problema de violencia en Rosario?

No, Berni no lo subestimaba, y además al gobierno nacional, y esto es una interpretación política, poner a Rosario en la agenda le servía para dirimir conflictos políticos con la administración provincial, sobre una base problemática que existía de verdad, pero que también existía en otros lados donde el Ministerio de Seguridad no entabló la misma discusión. La segunda cuestión es que cuando Berni decía eso, entendía que la problemática delictiva del conurbano era mucho más compleja, había una delincuencia mucho más agresiva, él decía "la Gendarmería entra acá en los barrios de Rosario y la aplauden o no la agreden, cosa que no pasa en el conurbano". Entonces, ¿para qué digo esto? Porque es una discusión que hay que rodearla de matices, sin dejar de lado que la problemática del delito en Rosario aumentó, que aumentó dramáticamente la tasa de homicidios, y que los diferentes niveles del Estado en el territorio tuvieron frente a esto un fenómeno de impotencia que los llevó a un montón de políticas improvisadas, incluso en designaciones, hasta el momento en que pudieron definir acciones más racionales en relación al problema, que tenían que ver básicamente con un fenómeno de medir la real dimensión del problema de la inseguridad, por un lado, y por otro lado tomar decisiones para tratar de atemperarla.

¿Pero al principio vos considerás que las respuestas del gobierno tanto provincial como municipal fueron más bien erráticas?

Sí, yo creo que actuaron de una manera completamente ineficiente, negadora del problema, y que los envolvió una especie de fenómeno de estupor. Porque si bien fue todo un proceso, donde en determinado momento el conflicto se exaspera, creo que nadie que tiene representación política en Rosario lo leyó a ese problema, porque muchas veces nos encontramos con gobiernos de gestiones previas, estoy pensando por ejemplo en las administraciones justicialistas, que decían "en nuestra época no había estos problemas", pero no lo había en casi ninguna ciudad argentina, porque es un fenómeno que tiene que ver con un proceso histórico que no pasó solamente en Rosario, en Rosario explotó con idiosincrasias particulares, pero es un fenómeno múltiple, que tiene que ver con un aspecto migratorio, con un aspecto de modificaciones en el empleo, una precarización de las condiciones de vida, y con el hecho de que cuando empiezan a surgir estos fenómenos también había en Rosario y en otras ciudades terceras generaciones de familias sin empleo, fácilmente reclutables para las economías delictivas. Y hay otro fenómeno por ahí más puntual, que genera mucha violencia, que es un fenómeno que empieza a darse fuerte a partir del año 2000, que es el de la instalación de cocinas de cocaína. Eso lo que hace es producir un cambio en los patrones de producción económica del excedente, y genera reconfiguraciones de las bandas criminales. Hay mucha disponibilidad de mercancía, hay abaratamiento de la mercancía, explota el consumo, explota la capacidad de hacer dinero con eso, y ese fenómeno también genera violencia. Entonces, hay un fenómeno de violencia preocupante donde el Estado tiene una responsabilidad incuestionable de intervenir, de atemperar eso y de buscar soluciones. Creo que al inicio todo este foco de violencia lo que puso de manifiesto fue la falta de agenda del Estado para estas problemáticas que lo tomaron así como de sorpresa, entonces la reacción fue la victimización, hablar de estigmatización, y después levemente empezar a organizar dispositivos cuya eficacia no la podemos medir inmediatamente, se verá en el tiempo. Es indudable que la tasa de homicidios bajó, pero la tasa de homicidios no podemos decir que bajó como consecuencia del éxito de una política pública, porque las situaciones y esos números son muy inestables. Puedo pasar que en determinados lugares no haya violencia porque sucede, como dice Javier Garzón Vergara, que es un criminólogo colombiano, que muchas veces la violencia implica inestabilidad del mercado de drogas, cuando vos

tenés el mercado estabilizado porque tenés el predominio de una banda fuerte, que disciplina a todas las otras y no es atacada, tenés menos violencia, pero tenés delito igual.

Sin embargo, existe un debate sobre el peso de estas economías delictivas en la explicación de la expansión de la violencia.

Si, por supuesto, en general hubo una simplificación con esto, hacen falta muchos más estudios cualitativos, el fenómeno de la violencia es un fenómeno donde se habla mucho pero hay poco estudiado, por eso hacía hincapié al principio en que hechos atípicos se convierten en la explicación típica, esto lo dicen Omar Rincón, que es un criminólogo colombiano especialista en comunicación. Él dice que muchas veces una ciudad es más insegura por los discursos que circulan, que por la realidad que la habita. Sin negar que existen disputas sobre economías delictivas que generan violencia, muchas de esas muertes se generan por conflictos que no tienen que ver con la economía delictiva, y que a veces sí involucran a los actores que participan de esas economías, pero por otros temas. Y muchas veces, cuando se habla del "ajuste de cuentas", hay toda una argumentación ahora que señala que el ajuste de cuentas lo que hace es borrar la naturaleza histórica del conflicto, y diluirlo en una especie de situación episódica. Hay una violencia desmedida para definir conflictos triviales, que muchas veces llega a la letalidad, por cuestiones que antes se definían de otra forma, incluso llegando al enfrentamiento físico, pero no con la intencionalidad de matar. Y hay una cosa que es muy puntual en Rosario que no tiene parangón en otras ciudades de Argentina, que es la abrumadora accesibilidad a armas de fuego y la tendencia a dirimir conflictos con el arma, lo que es mucho más letal que cualquier otro medio. Volviendo al tema de los medios y como construyen sus agendas, creo que los medios básicamente construyen sus agendas en base a fenómenos de impacto. Esto también porque los medios buscan contar historias. Otra cuestión evidente es que hay todo un fenómeno de espectacularización en los estilos narrativos del periodismo hoy, que vinculan la lógica narrativa mucho más a veces al espectáculo que a otro tipo de género periodístico. En el caso de la violencia en Rosario, creo que los medios abordan la problemática de manera sobria, pero muchas veces hechos que no tendrían mucha relevancia en medios de otro lugar, acá la tienen. Es como que en general, el hecho violento y de sangre, genera un abordaje más automático y está con una primera ponderación en las agendas de los medios periodísticos. Básicamente se cree que no hay nada más importante que cubrir

un homicidio, y eso no pasa ni siquiera en otros lugares de Argentina. De cualquier manera, creo que los medios periodísticos rosarinos que tienen secciones policiales con arraigo cubren de una manera mesurada y sin intenciones de tergiversar o de exacerbar los delitos violentos, los cubren porque se producen, pero muchas veces un delito violento que puede ser menor termina ocupando más espacio que otro tipo de delitos. Lo que pasa en el periodismo policial es que cuando una nota tiene una buena resolución narrativa en términos de calidad de redacción, eso genera mucho verosimilitud, y eso se escinde muchas veces del proceso de verificación de datos. Vos tenés una nota que tiene una resolución narrativa buena, entonces produce la idea de que los datos que allí están vertidos son indiscutibles. Eso es un fenómeno que tiene que ver con la construcción de la argumentación, con una cuestión retórica.