



CENTRO DE ESTUDIOS PROGRAMATICOS

Rosario

JORGE VIOLA

CASTELLI 3315

3000 SANTA FE

proyecto de ordenanza de
creación del programa de
SEGURIDAD COMUNITARIA

presentado por los concejales del FREPASO

Juan José Giani y Sergio A. Rossi

expediente 92804 / 16 de abril de 1998

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma - UNR

Col. SR01

Creación del Programa de Seguridad Comunitaria

que las competencias dispuestas por el ordenamiento constitucional que caben al Estado Municipal, no sólo le permiten el abordaje de esta problemática sino que, más precisamente, lo obligan a ello; y

que las razones que a continuación se desarrollan in extenso, fundamentan acabadamente la necesidad, pertinencia y viabilidad de la creación de un **Programa Municipal de Seguridad Comunitaria (PMSC)**, como estructura administrativa dependiente de la Secretaría de Gobierno y de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, en un todo de acuerdo a los términos de este proyecto de ordenanza:

I CONCEPTUALIZACIONES PREVIAS

En el presente proyecto, utilizamos la palabra *seguridad* en un sentido amplio, entendiendo por tal la condición de encontrarse fuera de peligro real o potencial, de sentirse a salvo, protegido, sin miedo.

Cuando utilizamos conceptos como *promover la seguridad* (o similares como *producción de seguridad*), nos estamos refiriendo a actividades de control y mantenimiento del orden, a procesos de ordenamiento o regulación mediante los cuales se apunta a propiciar rutinas seguras de la vida cotidiana. Entendemos por tal *"un campo de lucha y conflicto entre el Estado, grupos de interés privados (incluyendo asociaciones económicas) y comunidades, sobre la división de la autoridad y las responsabilidades en la construcción y protección de rutinas seguras de la vida cotidiana"*². Concordantemente, lo definimos como una red de mecanismos reguladores que se intersectan³, cuya función declarada es, precisamente, la consecución de niveles de orden y tranquilidad razonables.

Esta concepción permite superar la tradicional reducción de la producción de seguridad a una actividad excluyente del Estado (preponderantemente a través de una agencia específica, especializada y "profesionalizada", como la policía), dirigida a promover el orden, la paz y la tranquilidad en el marco de la soberanía estatal. Los desarrollos sociales y teóricos de los últimos treinta años han puesto en evidencia que ni la policía, ni el Estado, son los únicos entes con capacidad y voluntad de funcionar como garantes de ese orden. En concordancia con las definiciones ya presentadas, pueden entenderse los procesos de producción de seguridad como *"la garantía, por parte de un ente con capacidad y voluntad de garantizar, una forma de hacer las cosas (un orden determinado), dentro de un dominio témporo- espacial, a través de estrategias simbólicas y conductivas"*.⁴

A partir de esta conceptualización de producción de seguridad resulta posible conceptualizar entonces las diferentes formas y modalidades de producción de seguridad.

Cuando el orden que se pretende garantizar ha sido establecido mediante la promulgación de reglas y normas, que promueven una determinada forma de conducirse, por parte de los poderes del Estado legitimados para ello, y el ente garantizador es una agencia del Estado, nos encontramos ante el caso de la policía o del sistema penal.

Pero en la práctica otros entes, organizaciones y comunidades, buscan lograr y mantener determinado orden, que consideran deseable o necesario para su funcionamiento y/o intereses. En estos casos se sirven de una gran variedad de medios e instituciones para la consecución de ese fin. Cuando el orden que se

pretende garantizar ha sido determinado por entes no estatales (en sintonía o no con el del Estado) y cuando la función de garantizarlo es asumida primariamente por un ente no estatal especializado que persigue fines de lucro -por ejemplo protección de un centro comercial por parte de una agencia de vigilancia privada- o por individuos o entes no especializados a quienes se les agrega esta función a las que le son propias y específicas (capataz en una fábrica, recepcionista en un sanatorio) nos encontramos ante un caso de *seguridad privada*. Cuando el orden a garantizar y los medios para ello son definidos por individuos y organizaciones a nivel comunitario y quienes poseen la función de garantizarlo no persiguen fines de lucro, nos encontramos ante el caso de la *seguridad comunitaria*⁵, comprendiendo en esta conceptualización a las comunidades definidas por su pertenencia a una misma área geográfica o que comparten un interés común.

En consecuencia, por *seguridad comunitaria* entendemos la manera por la cual las diversas organizaciones a nivel comunitario, abordan cuestiones relativas a los problemas internos de su comunidad, en relación, directa o indirecta, con situaciones definidas como inseguras por las mismas. Estas situaciones se refieren a cualquier conducta que afecte la paz y la tranquilidad, y la estabilidad de la comunidad y de sus integrantes⁶. Resulta así una definición más abarcativa que la de prevención y control de la criminalidad, que reduce la cuestión a un problema cuya definición, recorte y abordaje resulta de propiedad exclusiva de la policía o del sistema penal -como lamentablemente lo denotan la mayoría de los discursos oficiales (particularmente el de la policía) y los reproducidos en los medios masivos de comunicación.

Las caracterizaciones precitadas constituyen tipos ideales, útiles para el análisis y la formulación de estrategias. Ello en tanto que en la práctica, tanto la responsabilidad en, como el gobierno de, los procesos de producción de seguridad resultan compartidos (a partir del consenso y del conflicto) entre entes públicos y privados, entre especializados o no, e involucra en distinto grado a los particulares y a las comunidades.

II EL PROBLEMA

La problemática que se pretende abordar y regular con el presente programa, la seguridad urbana, resulta sumamente compleja. Ello en tanto que, en nuestro país y en nuestra ciudad, la misma se encuentra conformada por el entrecruzamiento e interrelación de cuestiones de muy diversa índole. En primer lugar, el problema social "en sí": la criminalidad, el desorden, la violencia interpersonal, la conflictividad no regulada formal o informalmente, sus causas y sus efectos. En segundo lugar, el funcionamiento, la eficacia y la efectividad de las propias agencias del Estado, tradicional y formalmente encargadas de la cuestión, como ser el segmento policial, judicial y penitenciario. En tercer lugar, la inexistencia de una tradición de investiga-

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma - UNR

Creación del Programa Municipal de Seguridad Comunitaria

Col. SR01

ción criminológica empírica, que permita describir y definir y conceptualizar las dos cuestiones precisadas (esto es, tanto el problema de la inseguridad y la criminalidad, como el del funcionamiento, efectividad, etc., de las agencias estatales) y su articulación con otros procesos sociales de ordenamiento y regulación, formales o informales. Todo ello coadyuva a la cuarta cuestión: una política criminal y de seguridad urbana errática, coyuntural, sin fundamentos empíricos, ineficaz, extremadamente costosa, dilapidadora de recursos, violenta y, en consecuencia, vulneradora de los principios del Estado de Derecho.

El núcleo central y más complejo de esta problemática, desde el punto de vista de las políticas públicas, lo constituye, precisamente, la inexistencia de investigación criminológica empírica. La carencia de un saber científico, confiable y válido, hace que resulte imposible:

- + determinar, cualitativa y cuantitativamente, la naturaleza, magnitud, extensión y distribución de ciertas categorías de la actividad social definidas como delitos o generadoras de inseguridad;
- + saber cómo diferentes fuerzas de la sociedad intentan administrar y controlar tales actividades y sus consecuencias, tanto a través de los mecanismos formales institucionales del sistema penal, como de mecanismos informales de control social;
- + la legitimidad, eficacia y eficiencia de las respuestas institucionales tradicionales a los problemas de la criminalidad y a la inseguridad;
- + la viabilidad y factibilidad de emprender acciones institucionales innovadoras para enfrentar dichos problemas.

Así las cosas, las acciones públicas y privadas en este campo se encuentran segmentadas, operando las diversas agencias en forma compartimentada -aún en los casos en que se encuentra dentro de un mismo nivel gubernamental, como es el caso de la policía, la justicia penal y el sistema carcelario- y en una constante puja, dominada por intereses sectoriales, en la que cada segmento del sistema busca promover sus intereses corporativos, desde una mentalidad dominada por la cultura organizacional de cada agencia que le impide una visión de conjunto.

Estas subculturas organizacionales están estrechamente vinculadas a una cultura marco que las contiene y atraviesa⁷ -contraria al Estado Democrático de Derecho y francamente autoritaria- que ha sostenido los golpes de Estado contra gobierno democráticos y se ha extendido durante los períodos de gobiernos de facto. En el marco de esta cultura, profundizada en el período 1976-83, las fuerzas de seguridad se arrogaron el rol de llevar adelante una mitológica *guerra*, contra un *enemigo interno* convenientemente demonizado, y con metodologías "sucias" violatorias de la más mínima legalidad, incluso la establecida en el propio derecho de

guerra⁸. El segmento judicial, como la mayoría de las instituciones de la sociedad argentina, también fue atravesado por dicha cultura, dando como resultado la permisividad, el silencio y un absoluto incumplimiento del control jurisdiccional a su cargo. Lamentablemente aún hoy esta cultura, deslegitimadora del Estado de Derecho, tiene  fuerte arraigo en las instituciones tradicionales del sistema penal⁹ como lo demuestra el oscuro entramado de relaciones de poder comenzado a develar a partir de la reacción social, institucional y política que produjo el asesinato del periodista Cabezas en la provincia de Buenos Aires y otros notorios episodios de "gatillo fácil" y corrupción policial.

Por su parte, las estadísticas internacionales denotan un aumento cuantitativo y una transformación cualitativa en relación a la violencia interpersonal y de delitos contra la propiedad en las grandes ciudades de América Latina. Las cifras globales más conservadoras arrojan un aumento de la violencia urbana del 3% al 5% por año en las dos últimas décadas. En relación a delitos de todo tipo el 60% de la población urbana latinoamericana es, en un período de cinco años, víctima de algún delito¹⁰. Según el IPEC, la tasa de delincuencia en Rosario en 1995 fue de 233 por cada 100.000 habitantes. Ello sin perjuicio que estos datos son insuficientes para poder definir la extensión y la distribución del delito en la ciudad ya que las tasas precitadas sólo dan cuenta de la criminalidad aparente, esto es del número de hechos considerados por la ley penal como delito (sin necesidad siquiera que existan imputados) y que han "quedado" como resultado de complejos procesos de selección- dentro de la red institucional del sistema penal. Según la propia fuente internacional citada (UNICRI, 1995), resulta que, en el mejor de los casos, sólo son denunciados (o llegan a conocimiento de la policía) entre un 15 y un 20% del total de delitos efectivamente cometidos. Si a este porcentaje se le restan los eventos que son objeto de actos de corrupción policial organizada -juego clandestino, prostitución, sustancias criminalizadas, etc.- y los que, por diversas razones, no son siquiera definidos como delito por las propias víctimas -violencia doméstica, abuso de menores, contaminación, etc.- resulta que probablemente más del 90% del total permanece fuera de análisis (técnicamente denominado cifra negra de la criminalidad). Según los resultados provisionales del *Estudio sobre Victimización en la Ciudad de Rosario* -que constituye la primera encuesta de victimización realizada en nuestra provincia- la iniciativa conducida por el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe, poco más de la mitad de los habitantes mayores de 15 años de edad del área urbana han sido víctima, en 1997, de algún hecho delictivo y, por su parte, 7 de cada 10 victimizados no ha denunciado el hecho a la policía, incrementándose dicho porcentaje en los delitos de lesiones y amenazas y hurto personal. (caso éste en que supera el 80%).

En el centro de este fenómeno se ubica la presente y continua transformación del Estado y de la economía, producto de la globalización y las políticas

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma - ONR

Creación del Programa Municipal de Seguridad Comunitaria

Col. SR01

neo-liberales, que afecta a todas las áreas del ordenamiento social, incluyendo, necesariamente, a aquellas relacionadas con la seguridad de los ciudadanos. Amplios sectores de la población se encuentran directamente excluidos del mercado de trabajo o en condiciones económicas de extrema precariedad. Asimismo, las mismas fuerzas de mercado que han transformado la economía y al propio Estado, han generado un "nuevo mundo" de estilos de vida y consumo exacerbado, en base al cual emerge un individualismo que permea todas las relaciones sociales, y al cual se encuentran expuestos y a la vez excluidos del mismo amplios sectores de la población¹¹. El delito se dispara a partir de estas combinaciones y se constituye en una característica normal de la vida cotidiana¹². A la vez, las políticas neoliberales, los altos niveles de desempleo y sub-empleo, el retraimiento del Estado y la privatización de los servicios esenciales, influyen en la naturaleza y calidad del "bien seguridad" que diversos sectores reciben dentro del (cada vez más inseguro) tejido social. En este contexto, la seguridad como bien social -al igual que otros bienes sociales como la salud y la educación- se encuentra en proceso de "comodificación", convirtiéndose en un bien de mercado. En tal sentido, el acceso a la seguridad depende, cada vez más, de la posición que cada ciudadano ocupe en la estructura social.

En el marco de estas transformaciones, el sistema penal en su conjunto -y más notoriamente la agencia policial- continúa funcionando, por las razones expresadas precedentemente, aún en forma marcadamente represiva y denotando una imposibilidad estructural de observancia de los derechos humanos consagrados en el orden jurídico nacional e internacional. En este contexto, las formas de control y prevención de la criminalidad y de producción de seguridad resultan cada vez más ineficaces, ineficientes, inequitativas y violentas. Como resultado, la inseguridad como problema social y las "soluciones" intentadas desde el sistema penal a este problema, afectan particularmente a los sectores marginalizados de las grandes ciudades. Estos sectores son los que más sufren la falta de seguridad y los más vulnerables a todo tipo de violencia, incluyendo la que proviene (por acción u omisión) de las agencias del sistema penal, particularmente de la policía.

Así comienza a evidenciarse en las principales ciudades argentina una tendencia (ya avanzada en los países pos-industriales) a la división del territorio social, en territorios protegidos y desprotegidos, en base a variables de seguridad y criminalidad. Esta tendencia se hace evidente en el geométrico incremento de la industria de la seguridad privada¹³, la emergencia de los "countries" y los grandes centros comerciales, el auge del uso de intervenciones y técnicas arquitectónicas como tecnologías de seguridad -sofisticadas en los reductos de clase alta y media alta, y como rudimentarias rejas en las ventanas de las viviendas populares. Pero conjuntamente con los efectos reales que sufren los habitantes de una u otra área, esta división produce efectos simbólicos -principalmente la asignación de estereoti-

pos criminales a los habitantes de las áreas desprotegidas- que orientan, a su vez, el accionar de las agencias del sistema penal. Y debido a que *si los individuos definen las situaciones como reales, éstas son reales en sus consecuencias*, las intervenciones del sistema penal refuerzan este fenómeno. Las intervenciones militarizadas de la policía en las áreas desprotegidas, generan reacciones, resistencias y adaptaciones por parte de los vecinos de las mismas, produciendo, a su turno, un proceso de amplificación de la problemática¹⁴, que genera mayor estigmatización, segregación social y alienación en perjuicio de los habitantes de los territorios desprotegidos, creando "dos naciones" en una misma ciudad¹⁵.

En estas "dos naciones" (aunque más en una que en otra), la televisión resulta ser el medio a través del cual la mayoría de la gente obtiene, diariamente, sus experiencias sobre determinados delitos, sobre determinadas formas de criminalidad y sobre determinados modos de producir seguridad. La representación de esos fenómenos en los medios -y la razón de ello excede los límites de esta fundamentación- da como resultado un cuadro que poco tiene que ver con la realidad global de los mismos. Por su parte el acceso preferencial que la agencia policial tiene a la televisión, le permite a la primera imponer sus propias representaciones, o al menos su encuadre, sobre cómo eventos, temas y problemas deben ser pensados y por ende cuáles son los abordajes o soluciones viables. Si bien es cierto que, en gran medida, algunos medios de comunicación masivos, en el último tiempo, han funcionado como mecanismos informales de control del sistema penal y han instalado la necesidad de transformaciones en la justicia y la policía, no es menos cierto que las representaciones sobre la seguridad resultantes siguen coincidiendo predominantemente con las mentalidades del propio sistema penal, aunque resulten auto-legitimadas con críticas puntuales a sus agencias.

Como un aspecto de los procesos precitados, se extiende por toda la población una sensación de inseguridad, técnicamente denominada en nuestro contexto como *temor al delito o alarma social*. Puede sostenerse que, en el presente, el *temor al delito* constituye una característica genérica de la mayoría de las sociedades occidentales.

La interrelación de los fenómenos precitados, sumado a la total ausencia de investigación empírica válida y confiable, hacen que el discurso del temor al delito oscurezca la realidad, produciendo efectos más bien perversos. La figura del criminal "tradicional" deviene así en un "demonio" útil y el discurso del temor al delito en un espacio satisfactorio para la ubicación de las ansiedades generadas en otros dominios y por otros riesgos que afectan la ciudadanía social o que han emergido como foco de preocupación en este fin de siglo¹⁶. Así no resulta difícil comprender cómo este discurso sobre el riesgo, enfocado en el temor al delito, tiende a construir víctimas individuales identificables y delincuentes *individuales también identificables*. Esto a su vez los vuelve *cognoscibles*. En este sentido, cuando los delitos no

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma UNR

Creación del Programa Municipal de Seguridad Comunitaria

Col. SR01

tienen víctimas individuales cognoscibles (por ejemplo, delitos tributarios o grandes fraudes contra la administración pública) o un delincuente fácilmente individualizable (por ej., contaminación), los mismos no forman parte de la percepción de "temor al delito". Ello es así a pesar que, en estos casos, el daño causado y el riesgo efectivo de victimización resultan mucho más graves. Por su parte, los delincuentes exitosamente etiquetados como tales en este proceso, tienden a ser individuos altamente vulnerables debido a su posición en las relaciones de poder y en la estructura social: los poderosos resisten fácilmente estos procesos de definición; no así "los sospechosos de siempre". El resultado de estas estigmatizaciones negativas exitosas, convierte a los sujetos así definidos en sujetos potencial e hipotéticamente *controlables*. Estos sujetos etiquetados como delincuentes, devienen "extraños", se convierten en un "otro" mitificado, desconocido y amenazante, y el temor al delito se basa inconscientemente en el temor al "peligro desconocido". Por ello, en el caso de delitos u eventos que transcurren en la privacidad del ámbito doméstico o intrafamiliar, y que eventualmente podrían dar lugar a la construcción del delincuente *individual, cognoscible y controlable* (como por ejemplo, distintas formas de violencia y abuso de menores), no *aparecen* habitualmente en las percepciones de inseguridad, ni generan alarma social, a pesar de su muy importante incidencia y seriedad en términos de victimización.

El fenómeno así obscurecido es tomado y reproducido acríticamente por los medios masivos de comunicación, distorsionando aún más la realidad, generando mayor alarma social y promoviendo el reclamo de *¿salidas rápidas?* y soluciones simples a problemas complejos, por lo general contrarias al Estado de Derecho, probadamente ineficientes e ineficaces. El catálogo va desde la pena de muerte para determinados delitos, a demandas de mayor represión, incremento en el número de patrulleros, agravación de las penas, etc.

III LIMITACIONES DE LAS RESPUESTAS TRADICIONALES

Ya hace más de treinta años, un sociólogo funcionalista norteamericano afirmaba: *"parece que, a menudo, las formas de comportamiento desviado se alimentan de las propias agencias concebidas para inhibirlas. Efectivamente, las agencias construidas por la sociedad para prevenir la desviación a menudo están tan pobremente equipadas para la tarea que bien podríamos preguntarnos por qué, en primer lugar, ésta es considerada como su 'real' función"*.¹⁷

Dos características comunes a la mayoría de las sociedades democráticas o en transición de este fin de siglo son la pérdida de reputación y las crisis profundas que afectan a los sistemas penales. Los estudios internacionales indican que del total de delitos formalmente denunciados, sólo el 15% son efectivamente abordados por la justicia penal, y sólo el 5% resulta resuelto¹⁸. Si partimos de una *cifra negra* de la criminalidad general del 70% (y todo indicaría un porcentaje mucho mayor,

especialmente si se la desagrega por delitos), resulta que, en el mejor de los casos, sólo son efectivamente resueltos el 1,5% del total de delitos cometidos. En otras palabras, el rol del sistema penal resulta más simbólico que real¹⁹. Aún en los países desarrollados, si bien el sistema penal tiene cierta efectividad en el abordaje de los delitos violentos más serios, resulta sumamente inefectivo en relación a la criminalidad urbana menos seria (delitos contra la propiedad) y a cierto tipo de desorden (definidos como "inactividad").

La respuesta tradicional más extendida por parte del Estado, es el encarcelamiento masivo de personas, aún antes de la existencia de una condena penal. Esta respuesta es la que parece recibir mayor adhesión popular y la que es sostenida acriticamente (por las razones ya expresada) por la mayoría de los medios masivos de comunicación. En estas medidas, los hombres jóvenes pertenecientes a los grupos social y económicamente más desfavorecidos resultan sobre-representados. Por obvias razones estas políticas, además de ilegítimas, resultan absolutamente ineficaces, en tanto no logran reducir preventivamente el número de delitos, no teniendo en consecuencia una incidencia ni positiva ni directa demostrada sobre la tasa de criminalidad. Más bien todo lo contrario. Por ejemplo, entre 1987 y 1995 la ya inusualmente numerosísima población penitenciaria de Estados Unidos²⁰ se incrementó en un 128%, mientras que la tasa de criminalidad, para igual período, aumentó un 2%. En contraste, en Dinamarca, con un incremento de la población penitenciaria de un 7%, la tasa de criminalidad aumentó 3%; y en Escocia con un incremento del 4%, la tasa de criminalidad aumentó también un 4%²¹. Pero además de no existir un correlato directo demostrado entre el aumento de la población penitenciaria y la disminución de la criminalidad, esta respuesta fracasa también como medida preventiva ya que uno de los efectos del encarcelamiento resulta ser el incremento de la reincidencia, constituyendo, por ende, el sistema uno de los principales factores estructurales en los procesos de producción de la criminalidad²². La privación de libertad como respuesta también resulta ineficiente desde el punto de vista de la asignación de los recursos públicos: es sumamente costosa e implica sustraer fondos que podrían utilizarse en acciones sociales preventivas. En nuestra provincia y particularmente en Rosario, debido a que casi la cuarta parte de la siempre en aumento población penitenciaria se encuentra "alojada" (ivaya eufemismo!) en comisarias de policía, se producen serios inconvenientes (que particularmente afectan a las personas detenidas) y se substraen a la propia policía de las tareas a las que debiera dedicarse.

La otra respuesta o demanda tradicional se centra en la policía. Según los casos se trata del incremento del número de policías; de la extensión jurídica de sus competencias, poderes y mandato; de la introducción de innovaciones tecnológicas; de una aún mayor militarización de sus estrategias (el famoso reclamo de "mano dura"), o del incremento de la "presencia policial". Todas estas respuestas parten de

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma - UNR

Creación del Programa Municipal de Seguridad Comunitaria
Col. SR01

un mito fundante que es la supuesta capacidad y eficacia de la policía para -previa reforma (o no, según los "gustos" políticos e ideológicos)- prevenir y controlar la criminalidad y garantizar niveles aceptables de orden público y seguridad.

Sin embargo, los resultados de las investigaciones oficiales y quasi-oficiales sobre efectividad de la policía, desarrolladas en Norteamérica y en Inglaterra desde mediados de los años cincuenta al presente²³, ponen de manifiesto los límites y la más bien escasa incidencia en cuanto a la producción de seguridad de este tipo de respuestas²⁴.

Estas investigaciones -más precisamente complejos experimentos sociales en las que en áreas similares de la ciudad se mantuvieron los niveles habituales de patrullas policiales (área testigo o control), mientras que en otros fueron discontinuados (funcionando en forma reactiva e ingresando al área sólo como respuesta a una llamada), en otros disminuidos, y en otros aumentada la presencia policial (con una intensidad 2 o 3 veces mayor que en el área testigo)- demostraron que el aumento de la intensidad de patrullas policiales no tiene ninguna incidencia en la prevención de la criminalidad.

Otros experimentos similares demostraron que la mayor velocidad de respuesta, conseguida a través de la introducción de innovaciones tecnológicas, no aumentó la captura de delincuentes. Ello debido a que la mayoría de los delitos (70-85% según el tipo) son advertidos tiempo después de cometidos y que la mayoría de las víctimas no solicita la intervención de la policía en forma inmediata.

Experimentos posteriores confirmaron estos resultados y develaron además otros efectos negativos y contraproducentes de las patrullas policiales. Estas modalidades impiden a la policía el establecimiento de interacciones no-litigiosas con el público, reduciendo la cooperación y el flujo de información por parte de éste. El trabajo en los patrulleros acentúa las tendencias al uso de la fuerza características de la cultura ocupacional de la policía, produciendo reacciones excesivas e inconducentes ante los incidentes.

Como consecuencia de la escasa incidencia en el control de la prevención de la criminalidad, de sus efectos contraproducentes y debido a su alto costo económico, la atención en los años '80 comenzó a focalizarse sobre la reintroducción de las rondas policiales (patrullajes a pie).

En relación a la prevención y al control de la criminalidad mediante las rondas policiales, los estudios realizados arrojaron resultados igualmente negativos a los realizados sobre la eficacia de las patrullas. Sin embargo, esta metodología demostró poseer efectos positivos relevantes. Ello en tanto incide en la disminución del temor al delito y la alarma social, aumenta la confianza en la seguridad del barrio así patrullado, y mejora la evaluación de los vecinos sobre el servicio policial que reciben, impactando positivamente en la percepción comunitaria de orden y seguri-

dad. En relación a los policías, éstos se sienten más satisfechos con su trabajo, tienen una percepción más benigna de los ciudadanos y disminuye la tasa de ausentismo.

En cuanto a la efectividad policial para la resolución de delitos, los estudios realizados en Inglaterra arrojan resultados que confirman la baja incidencia de la policía sobre el problema de la criminalidad. La tasa de resolución (delitos efectivamente aclarados sobre la cantidad de delitos denunciados) actual es del 38%, variando notoriamente si se la desagrega por delitos (80% para delitos de violencia contra las personas, delitos sexuales y fraudes; 40% para los hurtos y 33% para robos y daños). Otras investigaciones, contrastaron la tasa de resolución con la cantidad de policías (detectives) dedicados a esas actividades. Se concluyó que para las diferentes fuerzas de Inglaterra y Gales, un aumento del 10% en recursos humanos (dirigido enteramente al cuerpo de detectives) produciría un incremento de tan sólo el 1% en la tasa de resolución.

Otros estudios recientes que enfocaron en los *procesos de detección* (basados en observación, en análisis de registros, y en una combinación de ambas metodologías), pusieron de manifiesto que la tasa de resolución no refleja realmente la efectividad de la policía, ya que cuando se discrimina en esa tasa la forma de resolución, se observa que: el factor determinante para una resolución exitosa lo constituye la información brindada por el público (generalmente la víctima) a los policías que llegan al lugar del hecho y que la resolución o no del delito lo constituye la calidad de esa información. La otra forma preponderante de detección la constituyen las declaraciones en sede policial de personas detenidas y ya imputadas de algún delito que (en la jerga local) "se hacen cargo" de otros hechos, confesando ser autores de los mismos.

Resumiendo, de todas estas investigaciones resulta que la policía -excepcionalmente la consecución de un nivel base de seguridad y orden público-, tiene un valor más simbólico que real en la prevención y el control de la criminalidad.

Si bien es cierto que, por las razones ya expresadas, estas afirmaciones se fundan en los resultados de estudios desarrollados en otras sociedades notoriamente diferentes a la nuestra, su utilización con fines comparativos resulta pertinente por dos razones. Primero, porque quienes pretenden reformar la institución policial o utilizarla como respuesta al problema de la inseguridad, habitualmente dirigen sus miradas, acriticamente, a los modelos de los países centrales. Segundo, porque debido a la historia y tradiciones de nuestras fuerzas de seguridad, a su cultura ocupacional, a su forma de organización institucional, al tipo de control (jurisdiccional y político-institucional) a que se encuentran sometidas, a la extendida corrupción que las aqueja y al uso que hacen de metodologías claramente reñidas con el Estado de Derecho, nos permite concluir que, necesariamente, su legitimidad, eficiencia y eficacia debe ser notoriamente inferior a la de las policías objeto de los estudios

precitados. Por idénticas razones, podemos conjeturar que la adopción de estrategias ya fracasadas en otros países no sólo no lograrán dar una respuesta satisfactoria al problema sino que, en general, lo agravan (por ejemplo víctimas en enfrentamientos armados entre policías y delincuentes, violaciones de derechos humanos en las masivas razzas policiales, aumento de reincidencia por encarcelamiento masivo, etc).

IV PROBLEMAS CON LAS INICIATIVAS DE TRANSFORMACION ACTUALES EN MATERIA DE PREVENCION DE LA CRIMINALIDAD Y SEGURIDAD

Sin desestimar tanto los efectos simbólicos cuanto prácticos de varias de las iniciativas de transformación actuales que se están llevando adelante en nuestra provincia en temas de seguridad -reformas dentro de la policía provincial, hincapié en la seguridad comunitaria a través del desarrollo de Juntas Barriales de Seguridad, y proyecto de ley para regular el funcionamiento de las agencias de seguridad privada- varias barreras y obstáculos a su exitosa implementación resultan evidentes.

En primer lugar, dichas iniciativas no son objeto de un monitoreo continuo y discusión por y con individuos u organismos que posean un sólido saber teórico y conocimiento de desarrollos locales y globales sobre justicia y seguridad. Esta carencia de participación sistemática, objetiva e independiente, dificulta que alrededor de estas iniciativas se desarrollen las instancias reflexivas necesarias para el establecimiento de programas y estructuras legítimas, eficaces, sustentables y viables. Esto a su vez impide que estas iniciativas se estructuren alrededor de una política de Estado en la materia, esto es, una política que pueda prolongarse en el tiempo, más allá de las coyunturas electorales o las necesidades de los gobiernos de turno.

Segundo, estas iniciativas son desarrolladas exclusivamente desde y por el Estado provincial y se limitan a promover transformaciones primordialmente en las propias agencias del mismo, como por ejemplo la policía o el servicio penitenciario. Este abordaje, focalizado en las agencias del Estado, desde el Estado y por el Estado, excluye de los procesos de transformación a grupos y comunidades que poseen un remarcable saber y amplios recursos que podrían utilizarse, y de hecho resultan críticos, en la producción de seguridad. Tomando como base desarrollos recientes en todo el mundo, resulta claro que una democracia efectiva requiere mucho más que la (sin lugar a dudas necesaria y trascendente) transformación de las instituciones estatales. Requiere del establecimiento de asociaciones sólidas entre la sociedad civil y los tres niveles del Estado; de ciudadanos activos y comunidades dotadas de recursos, responsables y emprendedoras; y de la existencia de múltiples canales formales e informales de participación y control democrático. Como ocurre en la mayoría de los países desarrollados, también en Argentina la era

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma - UNR

Col. SR01

en la que los gobierno poseían las competencias y los recursos para hacerse cargo de todo ha concluido.

Tercero, estas iniciativas se caracterizan por basarse en un enfoque de intervención predominantemente "lateral" u "horizontal". Esto es, apuntan a lograr transformaciones a través de la introducción de cambios en segmentos acotados de determinadas instituciones por ejemplo modificación de las políticas de reclutamiento o formación de policías, creación de la Dirección de Asuntos Internos, introducción de estrategias de seguridad comunitaria, etc. Estas iniciativas focalizan en "frangas" de una institución o de un grupo de instituciones, buscando producir cambios en las formas en que esa "franja" opera. Es cierto que estas iniciativas tienen aspectos positivos -y es por eso que, como dijimos anteriormente, las consideramos significativas tanto simbólica como prácticamente- ya que por ejemplo introducen en las instituciones objeto de intervención nuevas formas de pensar y nuevas prácticas. Pero también no es menos cierto que acarrear, en sí mismas, serios límites. Cualquier programa significativo de transformación enfrenta en el caso de las intervenciones "laterales" ya que sólo ciertas partes o "frangas", de una institución son abordadas, ocasionando en las mismas la emergencia de agudas resistencias que se trasladan luego a toda la institución. Por ello, el riesgo más serio es que la transformación en sí se diluya o se derrumbe en el paso de los planes a la práctica, produciendo, a su turno, descrédito, rechazo y resistencia contra las ideas y expectativas de la propia iniciativa.

V LAS TRANSFORMACIONES EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE LA CIUDAD DE ROSARIO

Las transformaciones que están ocurriendo en Rosario y en Argentina en el campo de la seguridad, tal cual como han sido suscitadamente descriptas más arriba, evidencian varias tendencias en común con procesos similares sumamente avanzados en las sociedades democráticas pos industriales. De hecho, varias de las fuerzas que conducen dichas transformaciones, identificables en esas sociedades, ya se insinúan claramente en Argentina. Estas fuerzas son el temor al delito, la inhabilidad de las respuestas gubernamentales tradicionales para satisfacer la demanda social e individual de seguridad, la comodificación de la seguridad, la emergencia de la "propiedad privada masiva"²⁵ y, un creciente individualismo cultural.

Las transformaciones que están ocurriendo en la producción de la seguridad, tanto bajo las órbitas estatales o privadas, pueden definirse a partir de dos desarrollos a la vez superpuestos y contradictorios²⁶. El primero de estos desarrollos es la "pluralización" que se evidencia en los procesos de producción de seguridad. El monopolio de la policía estatal en el campo de la seguridad comienza a ser cuestionado por instituciones no-estatales que asumen para sí responsabilidad sobre la provisión de seguridad: principalmente compañías privadas, organizadas

comercialmente y con fines de lucro, y por comunidades (geográficas o de interés), organizadas como estructuras voluntarias y sin fines de lucro (grupos ecologistas, vecinales, etc.). El otro desarrollo lo constituye el actual cuestionamiento al rol, estrategias operativas, organización institucional, manejo y control democrático de las llamadas *fuerzas de seguridad* (policías provinciales y federal, de tránsito municipal, Gendarmería, etc.) y las iniciativas tendientes a su redefinición. Este desarrollo es atribuible tanto a las crecientes dudas sobre la efectividad para producir seguridad de las estrategias policiales tradicionales, a los ajustes presupuestarios dentro de la administración pública y a los diversos cambios emergentes en el más amplio espectro de los procesos de democratización.

La emergencia de estos dos desarrollos -la "pluralización" de los agentes en los procesos de producción de seguridad y las transformaciones en las policías estatales- causarán efectos profundos y duraderos para el desarrollo de Rosario, la región y el país. Estas transformaciones en la producción de seguridad ya están afectando, y es esperable que lo hagan más aún, la seguridad pública, el acceso a la misma, los derechos humanos, las prácticas democráticas y, en definitiva, el Estado de Derecho. Alguno de los efectos ocasionados por estas transformaciones ya son evidentes, mientras que otros recién comienzan a insinuarse.

Seguridad:

La pluralización que se evidencia en los procesos de producción de seguridad tiene efectos cualitativos y cuantitativos en relación a la misma. En términos cuantitativos, la creciente diversificación de los *entes* que, por fuera de la órbita estatal, explícitamente asumen responsabilidades, competencias y autoridad en la producción de seguridad, conlleva necesariamente el aumento del número de "agentes de seguridad". Si es que la presencia visible de la policía estatal opera como disuasivo, el suplemento de ésta por parte de los vigiladores uniformados de las agencias de seguridad privada, y de los *agentes* de los dispositivos civiles informales, debería aumentar la seguridad urbana. Sin embargo, en términos cualitativos, si bien es cierto que tanto la policía estatal, por un lado, como las agencias de seguridad privada y los dispositivos comunitarios por el otro, utilizan la presencia visible como técnica disuasiva, la lógica o racionalidad preponderante con la que cada una opera es opuesta y, por ende, opuestos son también sus modalidades de intervención.

La policía estatal, como agencia que es del sistema penal, funciona con una lógica reactiva, retributiva, focalizada en individuos determinables (par "delincuente/víctima"), preponderantemente orientada hacia el pasado, y con una mentalidad expiatoria que sólo admite propósitos utilitarios en la medida que puedan integrarse con los fines expiatorio y denunciatorios que caracterizan al sistema del que forma parte (Shearing, 1997: 4). En este sentido, y más allá que esta mentalidad no

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma - UNR

Col. SR01

necesariamente se traduce en prácticas, las agencias del sistema penal tienen como finalidad declarada la de identificar y atrapar (selectivamente) imputados de un hecho *que ya se ha cometido*, asignar (selectivamente) su responsabilidad en el mismo y determinar (selectivamente) la consecuencia penal. Por ello, más allá de los siempre fracasados objetivos de prevención general y especial, rehabilitación y resocialización, el sistema penal en nuestro país se encuentra estructural y culturalmente imposibilitado de pre-venir.

Cuando la producción de seguridad es asumida por entes no estatales, ya sea como seguridad privada o comunitaria, funciona con otra mentalidad. Esta mentalidad²⁷ se caracteriza por el énfasis en la determinación anticipada de la potencial ocurrencia de eventos definidos como negativos y los medios necesarios para evitarlos o, de no ser ello posible, atenuar sus efectos. Esta forma de gobierno de la seguridad no está enfocada hacia los individuos -sus intenciones, motivaciones, responsabilidades, y culpas-, sino, más bien, en la distribución y los efectos de los comportamientos -entendidos como disposiciones físicas "externas" más que estados "internos"²⁸. Por ello, su mirada está orientada hacia el futuro, buscando generar condiciones que permitan una manipulación de las conductas definidas como riesgosas, con la finalidad declarada de producir seguridad.

La diferencia cualitativa en los modos de producción de seguridad se encuentra, entonces, estrechamente vinculada a la órbita de pertenencia del "agente de seguridad", o sea de quien asume responsabilidades para la garantía del mantenimiento de determinado orden. La policía estatal tiene como función manifiesta preponderante la de "prevenir" mediante la captura real o potencial de quien ya ha cometido un delito para permitir su responsabilización y eventual penalización. En los procesos de producción de seguridad llevados adelante por entes no estatales, en sus variantes comercial (seguridad privada) o voluntaria (seguridad comunitaria), se apunta a reducir el riesgo de ocurrencia de eventos definidos como indeseables, por el propio grupo cuando es sin fines de lucro, y por quienes contratan los servicios de una agencia de seguridad en la variante comercial.

Resumiendo, la pluralización de los actores en los procesos de producción de seguridad, debería, en principio, aumentar cualitativa y cuantitativamente la seguridad pública, y así ha ocurrido en varios países desarrollados. Sin embargo ese aumento no está carente de complejos problemas, especialmente en sociedades como la nuestra, como veremos a continuación:

Equidad:

En el caso de nuestro país y de Rosario en particular, el problema más serio que conlleva la "pluralización" es que la misma ha ocurrido casi exclusivamente como resultado de la emergencia y el incremento exponencial de la industria de la seguri-

dad privada (causa y efecto a la vez en el fenómeno del comodificación del "bien seguridad").

Al mes de enero de 1998, existían en la ciudad de Rosario, 81 agencias de investigaciones, seguridad y vigilancia de funcionamiento autorizado, según la legislación actualmente vigente en la provincia, con un total de 601 empleados, habiendo sido habilitadas en los meses siguientes alrededor de 7 más. A estas hay que sumarle las que funcionan ilegalmente y sin ningún tipo de autorización y control (en "negro") y las que, estando actualmente en esa situación, se encuentran en proceso de regularización (las llamadas "grises"). Además, y según lo indican investigaciones oficiales realizadas recientemente en la provincia de Buenos Aires, muchas de las agencias autorizadas tienen empleado personal no declarado. Por ende, es posible conjeturar que el número de personas prestando servicios en el sector en la ciudad de Rosario, supera ampliamente las mil personas. Entre los clientes del sector, no sólo se cuentan particulares y entes privados, sino también organismos públicos, como el Banco Municipal y la Universidad Nacional de Rosario.

Debido al fin comercial que persigue, la industria de la seguridad privada favorece excluyentemente a quienes pueden solventarla, esto es, a los sectores de ingresos medio-alto y alto de las ciudades. Como en nuestro medio el auge de la industria de la seguridad privada no resulta balanceada ya sea por desarrollos en producción de seguridad sin fines de lucro o comunitarios, ni por la implementación, por parte de las policías estatales, de estrategias preventivas y proactivas, definidas por los propios individuos e instituciones comunitarias, genera una distribución inequitativa del "bien seguridad" según variables de clase social.

Si consideramos a la seguridad pública como una responsabilidad general del Estado, como una necesidad humana fundamental y como uno de los derechos humanos básicos, el predominante recurso a la seguridad privada comercial constituye una creciente injusticia.

Además, tanto la predescrita mentalidad con la que opera la policía estatal, como también la que predomina en las aún tímidas iniciativas de transformación de la misma²⁹ (ambas con un marcado énfasis en una orientación represión del delito), la probable concentración en el sector de la seguridad privada que producirá la ley regulatoria del mismo que se encuentra bajo tratamiento en el Senado provincial, tenderá a exacerbar el dualismo entre pobres y ricos. Cada vez más la seguridad de las clases media-alta y alta, será gobernada, en una modalidad predominantemente preventiva, por la industria de la seguridad privada, mientras que la seguridad de los pobres será gobernada, en forma reactiva y represiva, por la policía estatal. Más aún, ante la aparente diferencia cualitativa en eficacia entre las modalidades predominantes en una y otra -disuación y represión contra prevención- los habitantes de

menores ingresos y los sectores de la ciudad en que residen estarán cada vez más desprotegidos.

Si a este inequitativo dualismo se responde incrementando la presencia y las actividades de la policía estatal en las áreas más desprotegidas o con mayor tasa de criminalidad -teniendo en cuenta la naturaleza y la historia de las interacciones de la policía con la población económica y socialmente marginalizada de nuestra ciudad y la extendida corrupción y violencia que aún caracteriza a las prácticas de la misma- lo más probable es que se empeore la situación y se profundice este dualismo.

La adopción por parte de la policía de un modelo de intervención para dichas áreas basado en el de la seguridad comunitaria -a esto apuntan las iniciativas del Ministerio de Gobierno de la Provincia con la implementación de las Juntas Barriales y otras estrategias³⁰- aparecería, en principio, como una respuesta potencialmente apta para reducir la inequidad existente. Sin embargo, la evidencia empírica en los países desarrollados demuestra que la policía estatal (a pesar que en esas sociedades está, en gran medida, incorporada al Estado Democrático de Derecho y es percibida, por el público y la propia agencia, como un servicio público) tiende a resistir la introducción, dentro de la propia agencia, de estrategias de seguridad comunitaria en áreas de la ciudad que ésta considera de alta tasa de criminalidad o inseguras. En consecuencia, la distribución en el espacio urbano de estas estrategias de intervención policial refuerza, en lugar de disminuir, la creciente inequidad en la producción de seguridad pública. Por otra parte, para que las estrategias de la policía puedan considerarse que responden realmente al paradigma de la seguridad comunitaria -y no sólo a su retórica como mito legitimante³¹-, las mismas deben haber sido definidas, consensuadas y controladas por la comunidad y no por la policía (por más que se haya "consultado y escuchado" en forma fragmentaria a diversos grupos). Así lo expresan con inequívoca claridad dos reputados especialistas en la materia³²: *debe ser "la comunidad la que, como parte del proceso de formular sus necesidades (en el diseño de una política de seguridad) consulte a la policía, y no la policía la que consulte a la comunidad para formular su (propia) estrategia"*.

Una de las formas de disminuir o prevenir la profundización de este inequitativo dualismo -partiendo de la imposibilidad de acceso a los *mecanismos del mercado* por parte de los habitantes de las áreas socialmente desprotegidas -surge a partir del potencial de desarrollo de capacidades de producción de seguridad en, por, y para, las propias comunidades o grupos. La evidencia empírica en este sentido, tanto en países desarrollados como del tercer mundo, indica que ésta es una alternativa, si bien sumamente compleja, a la vez viable y con cierta potencialidad de éxito³³. Sin embargo, es menester resaltar que el desarrollo espontáneo de estas capacidades en áreas socialmente desprotegidas y con alta tasa de criminali-

dad resulta sumamente dificultoso, ya que el mismo requiere por parte de los miembros del grupo o comunidad, confianza mutua, habilidades para el liderazgo, sentimiento de pertenencia, y un cierto grado de organización política de base, cualidades éstas que en dichas situaciones o no existen o se encuentran subyugadas.

Derechos Humanos

En nuestra tradición jurídica, los poderes de la policía se encuentran formalmente circunscriptos por un conjunto de normas legales y disposiciones institucionales. Particularmente las constituciones nacional y provinciales, los códigos penales de forma y fondo, las leyes orgánicas de policía, etc. Asimismo, en el último año comienza a evidenciarse una tendencia generalizada a intentar extender y darle eficacia práctica al control político y jurisdiccional sobre la agencia. En cambio, los poderes de las formas de seguridad privada o comunitaria, cuando no exceden o no se diferencian de los de un propietario o ciudadano ordinario, son mucho menos aptos de ser regulados y circunscriptos.

Como la seguridad bajo auspicios no estatales, en sus dos modalidades (privada y comunitaria), se basa predominantemente en mecanismos de controles reguladores más o menos informales, la pluralización de los procesos de producción de seguridad implica una extensión altamente problemática del control social. Por su parte, cuando es la policía estatal la que opera activamente según el modelo de seguridad comunitaria, ello conlleva una extensión del poder de la policía al unificar, bajo su propia órbita, mecanismos informales con los formales, con la consiguiente dificultad de su contralor y limitación.

El factor mitigante de este aspecto negativo lo constituye el hecho que, cuando la policía funciona realmente en esa modalidad³⁴, la participación comunitaria genuina puede promover un cierto grado de control civil democrático, de "abajo hacia arriba", formal e informal, sobre las actividades de la propia agencia, que resulta a veces mucho más eficaz que los mecanismos formales tradicionales.

Democracia:

En tanto los procesos de producción de seguridad determinan en la práctica al debido balance entre la libertad y el orden al que se encuentran sujetos los ciudadanos, los principios del Estado de Derecho requieren su sujeción al más amplio control democrático.

En el caso de la policía estatal su sujeción al control democrático por parte de las instituciones del Estado de Derecho es un principio reconocido y ampliamente aceptado, a pesar que no se traduce lineal ni de manera problemática en la práctica.

Las formas de seguridad privada comercial, más allá que comienzan a promulgarse en diversas provincias marcos legales reguladores (como es el caso de Santa Fe), se encuentran bajo el control del mercado: si a los clientes no les gusta lo que sus expertos en seguridad hacen simplemente pueden concluir la relación contractual. El problema con este tipo de "control" es que se encuentra en manos de los clientes y no necesariamente de todos los ciudadanos que podrían verse afectados por esa forma de seguridad (pensemos como ejemplo las personas que transitan por un centro comercial, o los jóvenes que concurren a una discoteca). Así, el control ocurre a través de los mecanismos contractuales formales pero a partir de intereses sociales excluyentes de muchos ciudadanos.

Las modalidades de seguridad comunitaria no son menos problemáticas en términos de control democrático. Debido a que en general su organización suele ser sumamente flexible e informal, pueden resultar ineficaces para representar los intereses de personas, comunidades o grupos no organizados, sin experiencia de participación, con escaso acceso a mecanismos institucionales, o marginalizados social y económicamente. Atento a que la participación en estas modalidades suele ser voluntaria, los intereses de quienes deciden participar pueden no coincidir con los de quienes deciden no participar o se encuentran imposibilitados de hacerlo. Aquí el control se da a través de mecanismos informales a partir de un concepto de ciudadanía que puede o no ser amplio y pluralista.

Al menos que se desarrollen nuevas alternativas, resulta que desde el punto de vista del control democrático la modalidad más deseable es la de la policía estatal funcionando -realmente y no sólo retóricamente- según el modelo de seguridad comunitaria. Ello en tanto que dicha modalidad suplementa el control formal de las instituciones del Estado de Derecho, al que se encuentra sujeta la policía, con el control informal emergente de la participación de organizaciones de base en la formulación de las políticas y estrategias de producción de seguridad.

Conclusiones

La criminalidad y la inseguridad urbana no son problemas que afectan a todos los habitantes por igual. La criminalidad y la inseguridad, o cuanto menos sus consecuencias más serias y perjudiciales, se concentran particularmente en los espacios urbanos caracterizados por el desempleo, la falta de servicios, la pobreza y la marginación social. Y aún en estos espacios no afectan a todos los habitantes en la misma forma y con similar intensidad. Las tendencias expuestas permiten suponer que, por razones demográficas, sociales y políticas, los problemas asociados con la criminalidad y la inseguridad urbana han de intensificarse en el corto y mediano plazo. Consecuentemente la búsqueda individual o colectiva de modos de confrontar el problema y las demandas de seguridad a los tres niveles del Estado se irá incrementando tanto en cantidad como en intensidad.

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma U.N.R.

Creación del Programa Municipal de Seguridad Comunitaria

Col. SR01

Por los motivos sucintamente expuestos precedentemente, es altamente improbable que las medidas policiales tradicionales -aumento del número de patrulleros, armamento, equipos de comunicaciones, agentes, etc.- resulten aptas como respuesta a la problemática o aceptables en términos de costos/eficacia. Es también altamente improbable que la (en algunos casos desesperada) demanda pública de seguridad urbana pueda ser satisfecha por parte de las agencias del sistema penal, aún si las mismas, eventualmente, pudieran ser transformadas y mejoradas. Es también altamente improbable que sin coordinación y apoyo externo intensivo, las comunidades más pobres de la ciudad puedan alcanzar niveles razonables de seguridad mediante iniciativas autogestionadas. El sostenido incremento de la "propiedad privada masiva" que puede verificarse en Rosario, como en otras ciudades del país, promueve, a su vez, la también sostenida expansión de la industria de la seguridad privada, con las ya expuestas distorsiones en la distribución del bien seguridad y los demás problemas que esta última conlleva. Esta última tendencia pone en evidencia la ironía de que, si bien es cierto que la inseguridad obstaculiza seriamente o impide el desarrollo de la ciudad, bajo ciertas condiciones, el desarrollo puede ser un factor generador de inseguridad.

Si la pluralización de los procesos de producción de seguridad continúa desarrollándose de acuerdo a las tendencias aquí expuestas, las consecuencias para la vida cívica y el desarrollo de la ciudad de Rosario y la región serán profundas y problemáticas. Los grupos sociales de ingresos medio-altos, así como las áreas de la ciudad en que residen, trabajan y consumen, quedarán bajo la protección preponderante de las agencias de seguridad privada y de la tecnología de punta provista por dicha industria, organizada contractualmente según los requerimientos de grupos de interés, operando en forma preventiva. La producción de seguridad en las áreas desprotegidas quedará exclusivamente bajo la órbita policial, y se caracterizará por intervenciones reactivas, militarizadas, represivas, violentas y violatorias de los derechos humanos. En este escenario, con la ciudad dividida en "dos naciones", tanto el mercado como las agencias del sistema penal estatal protegerán a los ricos de la amenaza de los pobres. El mercado mediante la exclusión y el levantamiento de "barreras urbanas" físicas y simbólicas³⁵. Las agencias del sistema penal mediante la represión y el encarcelamiento masivo, a través de una aún mayor militarización de la policía, cuya principal función se convertirá en evitar que la población de las áreas marginalizadas "rebalse" hacia las áreas protegidas (y la comparación, lamentablemente, es más literal que metafórica).

VI DESARROLLO DE ESTRATEGIAS INNOVADORAS PARA LA PRODUCCION DE SEGURIDAD URBANA; EL PROGRAMA MUNICIPAL DE SEGURIDAD COMUNITARIA.

En tanto la seguridad urbana resulta ser un problema crucial para el desarrollo de la ciudad y para la vida de sus habitantes, es necesario que la Municipalidad se constituya en un actor central, activo e innovador, en los procesos de producción de la misma, y a eso apunta esta iniciativa.

Si bien no pretendemos con ésta solucionar de una vez y definitivamente la compleja problemática social descripta precedentemente, no nos caben dudas que con la creación del Programa Municipal de Seguridad Comunitaria, tal como está diseñado en este proyecto, la Municipalidad de Rosario estará dando un paso inicial fundamental para paliar muchos de los defectos que aquejan a las acciones públicas de producción de seguridad en nuestra ciudad.

Las cualidades del programa propuesto, que a continuación sucintamente describiremos, permiten caracterizarlo como una innovación radical en lo que hace a las políticas públicas en la materia, existentes en nuestro país y en la región, que posicionará a la ciudad de Rosario junto con otras ciudades del mundo que ya se encuentran en la vanguardia de este tipo de desarrollos a nivel municipal.

1. Debido a que con esta iniciativa se apunta a dar respuestas pragmáticas e innovadoras a problemas concretos sumamente complejos, se requiere de una estructura administrativa flexible y dinámica que pueda ir articulando la acción política, tendiente a dar respuesta a las distintas situaciones problemáticas que la investigación empírica vaya develando (ver arts. 3º, 4º y 5º). La estructura de programa resulta ser por ello la más adecuada, ya que, además de la necesaria flexibilidad y dinámica, permite una relativa autonomía en las líneas de acción, en el marco de su dependencia jerárquica con las Secretarías de Promoción Social y Gobierno.
2. En lo que respecta a su estructura interna, la dirección del programa se apoya en un órgano colegiado, el Equipo Interdisciplinario, en la que el coordinador cumple un papel organizativo y es designado a partir del puntaje obtenido en el concurso (ver art. 8º). Otra característica remarcable, que resulta del reconocimiento de la complejidad del problema, lo constituye la conformación del Equipo Interdisciplinario, en el que se articula la especificidad de cada una de las diversas competencias profesionales de los miembros técnicos, 8 en total, con las competencias propias de los representantes políticos, 4 en total (art. 6º). Ello en tanto, además, apunta a que las acciones que desarrolle el programa se funden en un saber científico válido, producido en un marco interdisciplinario, y que a la vez se articulen políticamente para que las mismas sean viables y sustentables.

3. Para coadyuvar a estos fines y promover la necesaria participación activa de otros actores sociales, entre ellos el H.Concejo, se crea el consejo Asesor (art.10º) y se propicia el ingreso de voluntarios en las distintas actividades del programa (art.11). Esta última característica apunta, además a crear una salida a la falta de recursos existentes en el ámbito público.
4. En virtud que una de las innovaciones es la investigación social como base para el diseño de las acciones del programa (arts.4º inc."a" y 15 inc."a") se le da particular énfasis a la misma a través de la designación de los miembros técnicos del Equipo Interdisciplinario en base al mérito (art.7); de la relevancia que se otorga a las instancias de capacitación (art.12); del establecimiento de lazos de colaboración e intercambio con la Universidad y con otros centros de investigación u organismos internacionales con competencias en la materia y similares lineamientos conceptuales (arts.13 y 14); de la evaluación bianual a la que deben someterse los miembros técnicos; y de la realización de concursos para cubrir la totalidad de los cargos cada cuatro años (art. 9). Esto último constituye sin duda un aspecto (lamentablemente poco frecuente en la administración pública) que garantiza la calidad y excelencia en el servicio que se pretende brindar a los habitantes de la ciudad de Rosario, y evita la burocratización del programa, manteniendo su dinamismo y flexibilidad.
5. En igual sentido, y atento a que en la investigación se priorizará la determinación de los impactos y resultados de las acciones e intervenciones desarrolladas desde el programa (art. 15º, inc."a"), y debido a que entre las actividades dispuestas en el proyecto de ordenanza se incluye una rigurosa rutina de evaluaciones periódicas (arts. 16 y 17), se busca garantizar que el PMSC no caiga en los mismos errores y falencias de las propias agencias del sistema penal, que con el mismo pretenden superarse.
6. El desarrollo de una sociedad pluralista conlleva un extendido conflicto en la definición del par orden/desorden y seguridad/inseguridad y en los medios para gobernarlos. La necesidad de tolerancia entre los grupos con definiciones encontradas resulta un tema central en el que, a su vez, los propios límites de la tolerancia se encuentran bajo disputa. La inmediatez con las relaciones sociales y la posibilidad de acciones no centralizadas que caracterizan a la órbita municipal resultan particularmente aptas para la generación de espacios pluralistas donde los conflictos y las diferencias constituyan, en lugar de un obstáculo, un elemento a partir del cual construir procesos de producción de seguridad, razonables, democráticos y equitativos. El PMSC apunta de diversas formas a crear o propiciar la creación de estos espacios (ver arts. 4º, incisos "c" y "d"; 10º; 11º; 15º, inc. "a", última parte, e inc."b", apartados 3, 4 y 5).

7. Subyacente a la filosofía PMSC se encuentra la concepción de que la criminalidad y la inseguridad son fenómenos mucho más complejos que eventos aislados definidos por las leyes penales. Es el contexto social, los problemas estructurales del sistema, los que producen el fenómeno criminalidad. El mismo está relacionado con las condiciones materiales de la propia sociedad: por ello el sistema penal (aunque fuera seriamente transformado y democratizado) no puede tener un impacto más que marginal en la solución del problema³⁶. Por ello, la intervención desde otras instituciones y a partir de diferentes mentalidades resulta crucial. Y ésta es una de las finalidades del PMSC: diseñar u orientar (mediante el debate, la producción de datos empíricos, etc.) acciones sociales tendientes a disminuir, dentro de los límites que caracterizan a la acción municipal, los problemas estructurales más graves y acuciantes buscando, a partir de ello, producir seguridad (ver art. 14, inc."b", apartado 1). En este sentido, el nivel de intervención local es fundamental.
8. La conceptualización de delito que subyace al PMSC es también compleja y contraria a las simplificaciones con las que se maneja el sistema penal. A los fines de guiar acciones públicas en la materia, la noción de delito puede ser deconstruida bajo por los menos cuatro ejes³⁷: *forma, contexto social, configuración, trayectoria en el tiempo*, y su desarrollo en el *espacio*.

Describiremos sintéticamente estos cuatro aspectos o ejes. La forma permite deconstruir al delito en cuatro elementos interrelacionados entre sí como cuatro vértices de un cuadrado: *víctima y agresor, las agencias de control (formal) y el público (control informal)* y permite interpretar al mismo como las interacciones entre estos elementos (la policía y otras agencias de control social, el público, la víctima y el agresor). La relación entre estos cuatro vértices varía según el tipo de delito: por ejemplo, en el caso de los hurtos de pasacassettes o de automotores, es el propio público víctima quien crea la economía informal que sostiene el mercado ilegal que promueve los hurtos y la policía quien crea las condiciones que posibilitan el desarrollo del mercado.

El *contexto social* consiste en la deconstrucción del delito para su análisis en las interacciones sociales más próximas de los cuatro elementos y de la ubicación de cada uno en el contexto más amplio de la estructura social.

Si deconstruimos al delito según su *configuración*, podemos observar que el mismo es una serie, un encadenamiento, de relaciones. Podemos ejemplificar este nivel de análisis mediante la deconstrucción (simplificada a tales fines) de tres delitos diferentes. El uso penalizado de sustancias tiene una estructura de relaciones netamente piramidal: parte de un importador o elaborador, se ramifica a su vez en cadenas de relación con y entre distribuidores que se van ampliando hacia la base, hasta que los últimos de la cadena de distribución se relacionan

con los usuarios, y éstos entre sí. Todos los niveles de relaciones en la pirámide se encadenan en forma consensual y sin víctimas. En contraste, el hurto de automotores involucra numerosas víctimas, un cierto número de "reducidores" estables y una más o menos extendida clientela. Aquí las relaciones son de coerción entre quien hurta y las víctimas, pero consensuales entre el ladrón y los reducidos y entre éstos y los clientes. Por último, con el robo sólo existe un nivel de relaciones, entre el agresor y la víctima, caracterizado por ser puramente coercitivo.

El aspecto *temporal* del delito lo constituye el pasado de cada uno de los cuatro elementos o vértices del cuadrado y el impacto de cada uno en los restantes tres en el futuro. Este enfoque permite descomponer la trayectoria temporal del delito en las partes que la componen y observar cómo interactúan las diferentes agencias. Estas partes son: (1) las *causas de fondo* del delito; (2) el *contexto moral* en el que se opta por la conducta penalizada; (3) la *situación de comisión* del delito; (4) la *detección* del delito; (5) la *respuesta al actor*; (6) la *respuesta a la víctima*. Todas las partes se combinan entre sí y los cambios en cada una impactan, con diversa intensidad, en las restantes.

La dimensión *espacial* de delito lo constituye el espacio material en el que todo este proceso se desenvuelve. Todo delito tiene un componente espacial, y su geografía varía ampliamente con cada tipo de delito. Por ejemplo, el uso penalizado de sustancias tiene una dimensión internacional, se distribuye a nivel nacional y se focaliza en áreas específicas de la ciudad. Su consumo, dependiendo de factores tales como tipo de sustancia, clase social del usuario, posición en las relaciones de poder, etc., puede transcurrir en un espacio privado o en uno público, al alcance del control de la policía o fuera de éste. La violencia doméstica y el abuso de menores, en cambio, acontecen por lo general totalmente en el ámbito privado.

9. Así deconstruidos los fenómenos de la criminalidad y su control resulta claro y evidente que no sólo las agencias del sistema penal resultan competentes en los procesos de producción de seguridad, más bien todo lo contrario.

En las *causas de fondo* del delito, que surgen de las privaciones relativas del desempleo, falta de vivienda, escaso acceso a la salud, falta de espacios de esparcimiento, resultan competentes las agencias sociales de los tres niveles estatales.

En el *contexto moral* en el que se opta por la conducta penalizada -caracterizado por la familia, la escuela, los medios masivos, las organizaciones religiosas, deportivas, etc.- la acción de la comunidad en general, de los profesionales de los medios masivos, y de las agencias municipales, resulta clave. En este sentido,

como ejemplo de acciones municipales, pueden resaltarse las actividades educativas y de difusión encaradas por el PROMUSIDA, o por los programas de prevención de adicciones, la organización de actividades de esparcimiento populares, etc.

En la *situación de comisión* del delito, las responsabilidades competen a la policía, pero también al municipio y a las organizaciones comunitarias. Las acciones municipales en este nivel pueden concretarse, por ejemplo a través de extensión del alumbrado público (generando espacios percibidos como seguros, que aumenta la presencia de la gente y, de hecho, los vuelven seguros), a través de iniciativas tendientes a disminuir los accidentes de tránsito, mediante la regulación de distintos aspectos de los locales bailables, o como ha sido el caso exitoso del impacto de la introducción de la tarjeta magnética en los robos en el transporte urbano de pasajeros.

La *detección* del delito tiene como actor central a la policía y al sistema penal, pero tal como ha sido descripto más arriba, la efectividad de los mismos se encuentra extremadamente limitada, en términos de efectividad, si no cuentan con la confianza y la colaboración de la sociedad civil.

En la *respuesta al actor* la centralidad del sistema penal es indiscutible. Sin embargo, aún en este aspecto existen acciones municipales que tienen incidencia en la cuestión. Valga como ejemplo, el proyecto de ordenanza presentado por los suscriptos el 11 de marzo del corriente, tendiente a crear, bajo dependencia de la Secretaría de Gobierno, la Oficina de "Contralor de Cumplimiento de Reglas de Conducta" (previstas en los arts. 27 bis y 76 bis del Código Penal 102 del Código Municipal de Faltas).

Si bien la víctima resulta ser la "eterna olvidada" del sistema penal, resulta vital que en las acciones de producción de seguridad urbana se le otorgue a la *respuesta a la víctima* una centralidad fundamental. En la asistencia a la víctima las agencias de salud y de acción social provincial y municipal tienen una incidencia clave. Por ejemplo, desde la atención psicológica, a cuestiones de vivienda. El Programa de Atención y Prevención de la Violencia Familiar y el "Teléfono Amarillo" constituyen claros ejemplos de acciones municipales fundamentales en este nivel y con un impacto significativo en los procesos de seguridad urbana.

10. Si bien es cierto que, tal como lo demostráramos en los puntos precedentes, son numerosas las agencias que tienen (y deberían tener) competencia en los procesos de producción de seguridad, no es menos cierto que la intervención de las mismas se caracteriza por la falta de coordinación, por las superposiciones de competencia o por los mutuos abandonos de competencia (desresponsabiliza-

ción). Y esta falta de coordinación no sólo se evidencia entre las agencias de los tres niveles estatales sino entre las de un mismo nivel también. El resultado de esta falta de coordinación resulta en la total o parcial ineficacia e ineficiencia de las acciones emprendidas y en una lamentable dilapidación de recursos públicos.

El PMSC se propone abordar este problema mediante acciones tendientes a propiciar la cooperación y el intercambio entre las agencias de los tres niveles (art. 13º), la coordinación de las agencias municipales entre sí y su intervención en la producción de seguridad (art. 15º, inc. "b", apartado 1), la de éstas con las agencias provinciales y nacionales, con organizaciones no gubernamentales y con entidades públicas y privadas (art. 15º, inc. "b", apartado 2). Esta estrategia, consistente en la intervención planificada y coordinada de las principales agencias sociales, se conoce como intervención multiagencial" ³⁸.

11. En línea con estas estrategias y atento a que, tal lo expresado, es imposible pensar en acciones viables de producción de seguridad sin una participación comunitaria activa, democrática, con capacidad decisoria y con recursos para la autogestión, resulta también necesario articular las acciones de las agencias públicas con los grupos y organizaciones a nivel comunitario, así como también promover el desarrollo de los mismos. Por la propia naturaleza de los procesos y atento a la inmediatez del nivel municipal con éstos, cualquier estrategia de producción de seguridad urbana, que se pretenda seria y viable, y que apunte a lograr una intervención multiagencial y participación comunitaria, debe tener un componente a nivel municipal esencial, ya que muchas de las agencias con capacidad de integrar los recursos estatales y comunitarios se encuentran en este nivel.
12. En virtud de ello y dependiendo de las distintas realidades de las comunidades que conforman la ciudad, el PMSC se estructura, en esta cuestión, en dos modalidades de intervención.

En la primera de ellas, denominada *intervención macro-comunitaria* se plantea una modalidad de intervención de menor intensidad, en colaboración con el Ministerio de Gobierno de la Provincia (ver art. 13), apuntando a la creación de nuevas Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria y a propiciar y extender la participación comunitaria en las ya existentes (ver art. 15º, inc. "b", apartado 3).

En donde se identifiquen problemas de seguridad urbana más graves o donde existan grupos que se encuentren en una situación de desventaja en relación a otros de la misma área, la intervención (aquí denominada *micro-comunitaria*) será de mayor intensidad y concentración (ver art. 15º, inc. "b", apartados 4 y 5).

En ambos casos se apuntará a que los distintos grupos de la comunidad tengan una participación activa y un control democrático real sobre la definición,

el diseño y el desarrollo de los procesos de producción de seguridad. Se apuntará, justamente, a democratizar y pluralizar el gobierno de la seguridad mediante la ampliación de los actores con saberes y competencias en el mismo.

13. para posibilitar tanto la intervención multiagencial como la participación popular en la definición y gestión de las acciones de producción de seguridad urbana, el PMSC se apoyará en sus propios diagnósticos -producidos a través de sus proyectos de investigación, del análisis de otra data empírica o de los resultados de otros proyectos- sobre el impacto de las acciones que las distintas agencias y las comunidades emprendan.
14. Con la misma finalidad, el PMSC desarrollará actividades educativas y de entrenamiento dirigidas a los agentes de los servicios sociales de los tres niveles y reuniones periódicas con funcionarios jerarquizados de los mismos (ver art. 15º, inc. "b", apartados 6, 7 y 8).
15. Apuntando a contribuir a la creación de un cambio cultural, que posibilite la democratización del gobierno de la seguridad y su desarrollo legítimo, eficaz y eficiente, el PMSC producirá material educativo y de difusión (ver art. 15, inc. "b", apartado 9).

VII ANTECEDENTES:

Resolución N°: 0162/96, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Comisión Especial de Seguridad Pública y Derechos del Ciudadano, dependiente de la Comisión de Gobierno, Interpretación y Acuerdos, del Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario.

Creación del Programa Municipal de Seguridad Comunitaria. Proyecto de Ordenanza, presentado por el Concejal Dr. Pedro Búchara por ante el Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe, el 4 de Diciembre de 1997.

Creación del ente autárquico Consejo de Política Criminal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto de Ley N°: 458, presentado por los Diputados de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni y Dr. Aníbal Ibarra.

Proyecto Autogestión Comunitaria en Problemas de Seguridad Urbana, Programa de Incentivos Docentes N°: 202/96 (PID), Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Rosario.

Proyecto Transference of Technology between Canada and Argentina in the Production of Safe and Just Communities, Centre of Criminology, University of Toronto y Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos, Facultad de Derecho, UNR.

Vertical Pilot Projects, Community Peace Program (Associated to the School of Government, University of the Western Cape), República de Africa del Sur.

VIII ASESORAMIENTO TECNICO:

Dr. Enrique Andrés Font. Abogado (UNR) y M.Sc. in Criminology (London School of Economics and Political Science, University of London). Investigador de la Sección de Criminología y Política Criminal, Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos, Facultad de Derecho, UNR.

En virtud de lo expuesto, los concejales abajo firmantes proponen la aprobación del siguiente proyecto de

ORDENANZA

artículo 1:

Créase el Programa Municipal de Seguridad Comunitaria (PMSC), como estructura administrativa dependiente de la Secretaría de Gobierno y de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario.

DEFINICIONES

artículo 2:

En la presente ordenanza se entiende por seguridad, en sentido objetivo, a la condición de un individuo o grupo de encontrarse fuera de peligro real o potencial de sufrir un daño o menoscabo a su salud física o emocional, a su patrimonio, a su tranquilidad, o a sus derechos; y en sentido subjetivo a la condición de un individuo de sentirse a salvo y protegido. Producción de seguridad se refiere a la realización de actividades de control y mantenimiento del orden, a procesos de ordenamiento o regulación mediante los cuales se apunta a propiciar rutinas seguras de la vida cotidiana. Por seguridad comunitaria se entiende la manera por la cual las diversas organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) y los propios individuos, abordan cuestiones, a nivel urbano, relativas a los problemas propios de su comunidad o grupo en relación, directa o indirecta, con situaciones definidas como inseguras por las mismas. Estas situaciones, por su parte, se refieren a cualquier conducta u evento que afecte la paz, la tranquilidad y la estabilidad de la comunidad o de sus integrantes.

FINALIDAD Y OBJETIVOS

artículo 3:

La finalidad del Programa Municipal de Seguridad Comunitaria (PMSC) consiste en: el diseño, implementación, desarrollo, monitoreo y evaluación de estrategias, programas y políticas públicas innovadoras tendientes a lograr un nivel razonable de seguridad urbana para todos los habitantes de Rosario, que promuevan la democracia, los derechos humanos y la cooperación entre las agencias del Estado (en sus tres niveles municipal, provincial y nacional) entre sí y de éstas con la sociedad civil (particulares, organizaciones no gubernamentales, comunidades de interés, empresas, etc.).

artículo 4:

Para la concreción del fin establecido precedentemente, los objetivos del PMSC son:

- a- Desarrollar conocimientos válidos y confiables sobre el estado de la seguridad y el orden a nivel urbano, tanto en su carácter objetivo (tasa de criminalidad y riesgo de victimización) como subjetivo (definiciones de seguridad/inseguridad y alarma social frente a la criminalidad).
- b- Diseñar y desarrollar estrategias innovadoras de producción de seguridad urbana por medio de: 1) la planificación y coordinación de las actividades de las distintas agencias municipales y su articulación con las agencias provinciales y nacionales; y 2) la activa participación comunitaria en general.
- c- Crear y establecer dispositivos efectivos que posibiliten y promuevan la participación y la autonomía comunitaria en la definición y producción de seguridad y que, a la vez, posibiliten el ejercicio de un control civil e independiente (formal e informal) sobre la provisión de seguridad por parte de las agencias estatales y privadas.
- d- Establecer una red de recursos (humanos, físicos y económicos) estatales y no estatales que constituyan una infraestructura sustentable y flexible para la promoción de seguridad urbana.
- e- Desarrollar acciones tendientes a aumentar (cualitativa y cuantitativamente) la provisión de seguridad, apuntando a prevenir la criminalidad, reducir los niveles de victimización y la sensación de inseguridad (alarma social).
- f- Transferir a los efectores de acciones sociales (a nivel nacional, provincial y municipal) y a agentes comunitarios, organizaciones intermedias, organizaciones no gubernamentales, comunidad de interés, asociaciones comerciales, etc., los saberes y conocimientos necesarios para el desarrollo de, y su participación activa en, las estrategias premencionadas.

- g- Difundir y promover en los espacios institucionales pertinentes y entre los habitantes de la ciudad de Rosario una cultura que apunte a la autogestión, la cooperación y la participación activa en la producción comunitaria de orden, seguridad urbana y prevención de la criminalidad.

ESTRUCTURA INTERNA

artículo 5:

El PMSC constituirá una estructura dinámica y flexible a partir de la cual se llevarán adelante un conjunto de acciones innovadoras tendientes a lograr un nivel razonable de seguridad urbana para todos los habitantes de Rosario.

artículo 6:

El PMSC estará integrado por un Equipo de carácter Interdisciplinario integrado por: un Abogado con antecedentes específicos en materia de criminología y Política Criminal, Derecho Penal y Derechos Humanos; un Master o Licenciado en Trabajo Social con antecedentes específicos en servicios sociales y promoción comunitaria; un Licenciado en Antropología con antecedentes específicos en Políticas Sociales, Criminología y Política Criminal; dos Masters en Criminología, con antecedentes en políticas de seguridad, Derecho Penal y Derechos Humanos; un Psicólogo con antecedentes específicos en materia de servicios sociales de prevención (de adicciones, violencia familiar, violencia interpersonal, etc.); un Licenciado en Comunicación Social, con antecedentes específicos en políticas sociales, promoción comunitaria y Criminología; un Master o Licenciado en Ciencia Política, con antecedentes en Criminología, Política Criminal y Derechos Humanos. Además de los miembros técnicos premencionados, serán miembros del Equipo Interdisciplinario: dos Concejales designados por el H. Concejo Municipal, un representante designado por la Secretaría de Promoción Social y un representante designado por la Secretaría de Gobierno.

artículo 7:

Todos los miembros técnicos del Equipo Interdisciplinario serán designados por el Intendente de la Municipalidad de la Ciudad de Rosario, previa selección a través de un concurso público de antecedentes. Cada aspirante deberá presentar en el plazo que fije el Departamento Ejecutivo Municipal una carpeta con la documentación que acredite fehacientemente los antecedentes específicos exigidos por la presente ordenanza. La selección será llevada adelante por un jurado integrado por un representante designado por el Ejecutivo Municipal, un concejal en representación del H. Concejo Municipal y tres profesores universitarios de reconocido prestigio y con conocimientos específicos sobre la problemática de la seguridad urbana, que serán oportunamente designados por el Ejecutivo Municipal. Para la selección se

tendrán en cuenta los antecedentes específicos presentados y fehacientemente acreditados y una entrevista sobre el tema de la seguridad urbana que se desarrollará con cada uno de los aspirantes. Los antecedentes tendrán un puntaje máximo de 70 puntos y la entrevista de 30 y el puntaje será establecido por mayoría simple. En todos los casos, se considerará como un antecedente relevante la experiencia y la participación en proyectos de desarrollo, transferencia y cooperación internacional en la materia. Además, tanto mediante los antecedentes como a través de la entrevista, los postulantes deberán acreditar un firme y expreso compromiso con la finalidad, objetivos y marco conceptual del PSCM.

artículo 8:

El profesional que obtenga el mayor puntaje en la evaluación será designado como coordinador del Equipo Interdisciplinario. Todas las decisiones que competan al PMSC serán tomadas en el marco del Equipo Interdisciplinario por mayoría simple, siendo el voto del Coordinador calificado en caso de empate.

artículo 9:

Los miembros del Equipo Interdisciplinarios (E.I.) durarán en su cargo cuatro años, a contar desde el efectivo nombramiento. Cumplido ese plazo, se llamará nuevamente a concurso, en los términos de los art. 6, 7 y 8, para cubrir la totalidad de los cargos. Quienes hubieran sido miembros del E.I. podrán volver a concursar sin ningún tipo de limitación, constituyendo su desempeño en el cargo un antecedente relevante a los fines del nuevo concurso. Sin perjuicio de ello, luego de cumplidos los primeros dos años de funciones en el PMSC, el desempeño de cada uno de los miembros del E.I. será evaluado según lo establecido en art. 12, por un jurado conformado en los términos del art. 7. En los casos que el desempeño de algún miembro del E.I. resulte considerado como "insatisfactorio" por parte del jurado, el Ejecutivo Municipal podrá dejar sin efecto el nombramiento. Las vacantes que, por cualquier causa o motivo, se produzcan en el E.I. serán cubiertas siempre por concurso y en los términos de los artículos precedentes,

artículo 10:

A los fines de apoyar, promover y facilitar la tarea del Equipo Interdisciplinario, se constituirá en el marco del PMSC un Consejo Asesor. Este Consejo será abierto y se conformará con voluntarios (particulares y representantes o miembros de instituciones) con reconocidos conocimientos y/o experiencias prácticas en la problemática de la seguridad comunitaria. La Coordinación del Consejo Asesor estará a cargo del Presidente de la "Comisión Especial de Seguridad Pública y Derechos del Ciudadano" de este H. C. Municipal. El Coordinador del Consejo Asesor y el Equipo Interdisciplinario tendrán a su cargo la constitución del Consejo Asesor, debiendo crear las

condiciones que promuevan una participación amplia, heterogénea y pluralista en dicho Consejo.

artículo 11:

Además del Consejo Asesor, se propiciará el ingreso y la participación dentro de la estructura del PMSC de voluntarios que deseen trabajar en una o varias de las acciones de producción de seguridad comunitaria emprendida por el PMSC.

CAPACITACION

artículo 12:

Los integrantes del PMSC deberán llevar adelante una capacitación permanente de reconocida excelencia a través de la participación en eventos organizados en instancias académicas o gubernamentales y mediante la indagación y problematización de la experiencia del programa, en conjunto a través de reuniones plenarias y en forma individual mediante la elaboración de informes, documentos de trabajo, avances de investigación y ensayos o artículos a publicarse en los medios de divulgación especializados de cada una de las disciplinas marco del Equipo Interdisciplinario. A tales fines el PMSC promoverá y facilitará la participación de sus miembros en dichas instancias de capacitación que tengan relación directa con la finalidad y objetivos del programa y que constituyan un aporte relevante al mismo.

COLABORACION E INTERCAMBIO

artículo 13:

Para el desarrollo de sus actividades, el PMSC celebrará los acuerdos necesarios con organismos públicos internacionales, nacionales y provinciales, así como también con organizaciones no gubernamentales internacionales, nacionales, provinciales y municipales, que desarrollen actividades relacionadas total o parcialmente con la finalidad del PSCM. Los convenios se celebrarán a través del Coordinador o, en su caso, de la autoridad municipal competente. Mediante estos convenios se tenderá a propiciar el establecimiento de asociaciones de colaboración a largo plazo o que apunten a la multiplicación de relaciones institucionales para resolver cuestiones referidas a la seguridad urbana.

COOPERACION, AYUDA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

artículo 14:

El PMSC propiciará el desarrollo de programas y proyectos de cooperación, ayuda y transferencia de tecnología en cuestiones de promoción y producción de seguridad

comunitaria, mediante la asociación con instituciones y organizaciones líderes del país y del extranjero que posean un sólido conjunto de competencias en la materia.

METODOLOGIA DE TRABAJO

artículo 15:

En miras a alcanzar los objetivos prefijados, el PMSC desarrollará las siguientes estrategias:

- a. Diseño y ejecución directa de proyectos de investigación sobre la problemática de la seguridad urbana en la ciudad de Rosario y colaboración y participación en proyectos similares llevados a cabo por otros entes públicos o privados. Recopilación y análisis de resultados y avances de investigaciones, estudios, proyectos y programas, relativos a la problemática objeto del PMSC, efectuados en el país y en el extranjero. En los proyectos ejecutados directamente por el PMSC se privilegiarán las investigaciones, basadas en datos empíricos válidos y confiables, sobre las estrategias existentes en distintas áreas de la ciudad para la producción y el gobierno de la seguridad y de los resultados y los impactos de las acciones e intervenciones desarrolladas desde el PMSC. Los saberes, las necesidades, definiciones y prácticas propias de los grupos o sectores involucrados directamente en las problemáticas objeto de investigación serán considerados como datos empíricos fundamentales.
- b. Diseño y ejecución de estrategias innovadoras de regulación y producción de seguridad urbana:
 1. Planeamiento y desarrollo de acciones conjuntas de política social innovadoras por parte de los distintos servicios, programas y efectores municipales tendientes a dar respuesta a problemáticas de seguridad urbana en la ciudad de Rosario. Asimismo, se apuntará (mediante mecanismos de información y cooperación) a coordinar en forma eficiente las acciones sociales propias de los distintos organismos municipales cuando tengan incidencia sobre cuestiones de seguridad.
 2. Articulación de mecanismos de información y cooperación que permitan coordinar las acciones de los organismos municipales con las de los organismos provinciales y nacionales, organizaciones no gubernamentales y entidades públicas y privadas que tengan incidencia sobre cuestiones de seguridad en la ciudad de Rosario.
 3. Intervención macro-comunitaria: a través de la promoción de la formación en cada barrio de la ciudad de Rosario de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria (JBSC) y del desarrollo de las que ya estuvieran funcionando bajo la coordinación del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de

Santa Fe (en los términos de la resolución ministerial N° 0162/96). Cuando se trate de promover la creación de nuevas JBSC la coordinación inicial de las mismas estará a cargo del PMSC y contarán con la participación de representantes de organizaciones no gubernamentales cuyas actividades tengan inserción en el territorio del barrio (cooperativas de vivienda, asociaciones vecinales, de comerciantes, de fomento, comunidades educativas, clubes, iglesias, etc.), de dos representantes de la Policía de la Provincia de Santa Fe con inserción en el barrio (Inspector de zona y Comisario a cargo), de un representante del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Santa Fe, de un representante de la Secretaría de Promoción Comunitaria de la Municipalidad de Rosario, de un representante de la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario, de un representante del H. Concejo Municipal y de los vecinos del barrio que deseen participar. En el caso de las JBSC que ya estuviesen funcionando el PMSC promoverá, en cooperación con el Ministerio de Gobierno (a tal fin se celebrará un convenio marco en los términos del artículo 13) acciones de desarrollo de las mismas (mediante la inclusión de los representantes precitados, publicidad adecuada, etc.). Esta intervención macro-comunitaria estará dirigida a desarrollar una nueva cultura de colaboración, respeto y asistencia entre miembros de las agencias estatales responsables de la producción de seguridad y la comunidad. En dicho espacio se propiciará que la comunidad participe activamente en el proceso de definición, formulación, producción y contralor de seguridad urbana.

4. Intervención micro-comunitaria: de entre la totalidad de JBSC se identificarán aquellas en las que existan grupos sociales o zonas que se encuentren en una situación de desventaja en cuanto a la producción de seguridad o que denoten problemas de seguridad más graves en comparación con otras áreas. En dichas JBSC la intervención será de mayor concentración, con el objeto de ejecutar acciones que asistan en el proceso de mejorar la seguridad en general de dicho grupo o zona, así como también de garantizar la efectiva participación activa de sus miembros en las JBSC, en pie de igualdad con los otros sectores o grupos representados.
5. En base a la realidad de cada comunidad, se apuntará a que las JBSC promuevan formas autogestionadas de regulación autónoma de conflictos (como espacios autogestionados de mediación) y foros locales autogestionados de discusión y regulación de problemáticas específicas (como violencia familiar, violencia entre vecinos, ocupación de viviendas en ausencia de sus moradores, abuso de menores, vandalismo en instalaciones escolares o comunitarias, etc.). Atento a que en algunos barrios de la ciudad de Rosario ya existen ciertos dispositivos de este tipo, el grado de intervención se ajustará

dependiendo de su grado de desarrollo y de la demanda y circunstancias de cada zona.

6. Realización de reuniones cuatrimestrales con funcionarios jerarquizados de los servicios sociales nacionales y provinciales (que desarrollen actividades en la ciudad de Rosario) y municipales, a los fines de formular estrategias tendientes a instaurar en el contexto institucional y en las acciones de dichos servicios una nueva sensibilidad en relación a la seguridad comunitaria.
7. Realización de actividades de entrenamiento sobre seguridad comunitaria destinados a los agentes de los servicios sociales precitados tendientes a introducir saberes y prácticas innovadoras que posibiliten la emergencia de una nueva cultura institucional para la regulación y la producción de seguridad comunitaria.
8. Conjuntamente con el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Santa Fe se producirán rutinas de entrenamiento intensivo y específico dirigido a los agentes de la Policía Provincial que participen en las JBSC o que por sus funciones interactúen cotidianamente en acciones de seguridad comunitaria en la ciudad de Rosario. Mediante el entrenamiento se apuntará a proveerlos de los recursos necesarios para poder cumplir eficazmente con los requerimientos de su rol en las Juntas Barriales y para servir de nexo entre éstos y la institución de la que forman parte.
9. Producción y distribución de material informativo y de difusión tendiente a promover la autogestión, la cooperación y la participación en la producción comunitaria de orden, seguridad urbana y prevención de la criminalidad.

EVALUACION Y PUBLICIDAD

artículo 16:

En forma cuatrimestral el equipo interdisciplinario se reunirá con la Comisión Asesora para informar a ésta de las acciones en curso y someter las mismas a debate. Asimismo, en dichas reuniones podrán abordarse problemáticas específicas sobre cuestiones de seguridad comunitaria, propuestas por el E.I. o por la Comisión Asesora, con una antelación de por lo menos treinta días. Igual metodología se desarrollará en forma semestral con la Comisión Especial de Seguridad Pública y Derechos del Ciudadano del H. Concejo Municipal.

artículo 17:

Sin perjuicio de los informes y comunicaciones regulares con el Ejecutivo Municipal, anualmente el Equipo Interdisciplinario del PMSC presentará ante el Intendente de la Municipalidad de Rosario, el H. Concejo Municipal y las demás instituciones con las que haya celebrado convenios de colaboración, intercambio, cooperación, ayuda

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma U.N.R.

Col. SR01

Creación del Programa Municipal de Seguridad Comunitaria

y transferencia de tecnología, un informe de lo realizado por el programa y las propuestas a desarrollar en el siguiente año.

SEDE

artículo 18:

El PMSC contará con un espacio físico y equipamiento que resulten adecuados para el desarrollo de sus estrategias de trabajo, a criterio del Departamento Ejecutivo Municipal.

PUESTA EN FUNCIONAMIENTO

artículo 19:

En el plazo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente el Ejecutivo Municipal deberá poner en funcionamiento el PMSC con todas sus estrategias de trabajo.

REGLAMENTACION

artículo 20:

El Ejecutivo Municipal dictará en el plazo establecido en el artículo anterior la reglamentación que considere pertinente para la puesta en funcionamiento del PMSC.

FINANCIAMIENTO

artículo 21:

Las erogaciones que demande la concreción de la presente serán imputadas a la partida presupuestaria correspondiente del ejercicio fiscal presente.

artículo 22:

de forma.

artículo 23:

comuníquese con sus considerandos.

Juan José Giani - Sergio A. Rossi
concejales del FREPASO

XIX APENDICE (NOTAS Y BIBLIOGRAFIA)

1. Salvo cuando se indica lo contrario, la presente fundamentación se basa en el art. de E. Font: "Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: conceptos y tendencias y sus desarrollos en la Argentina", en Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad y Reforma de la Policía, AAVV. Rosario: Editorial Juris, 1998, en prensa.
2. Marenin, O. (1996): *Policing Change, Changing Police*, New York: Garland Publishing, pag. 309.
3. Brodgen, M y C. Shearing (1993): *Policing for a New South Africa*, London: Routledge, pag. 10.
4. Stenning, P. y Shearing (1991): "Policing" en *Criminology. A Reader's Guide*, Toronto: Centre of Criminology, University of Toronto, pag. 126.
5. Stenning, P. y C. Shearing (1991): op. cit., pag. 126.
6. Nina, D. (1995a): *Re-Thinking Popular Justice: Self-Regulation and Civil Society in South Africa*, Cape Town: Community Peace Foundation, pag. 99.
7. Shearing, C. (1995): "Transforming the Culture of Policing: Thoughts from South Africa", en *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, pages. 57-58.
8. Font, E. (1997): *Confronting Crimes of the State. Power, Resistance and Struggles around Truth: the Mothers of Plaza de Mayo*, tesis de maestría (MSc.) inédita, London School of Economics and Political Science, 11-13.
9. Bergalli, R. (1991): "Forma-estado, formas del derecho y cuestiones de la democracia: un caso para el análisis", en *Sociología Jurídica en América Latina*, Oñati: Instituto Internacional para la Sociología del Derecho; y Ganón, G. (1998), "La lucha por el derecho o la reforma del (in)justicia penal. Algunas consideraciones comparativas sobre la cultura jurídica, las funciones del derecho y el protagonismo judicial", en *Foro Judicial, INECIP*, Buenos Aires, 1998 (en prensa).
10. UNICRI, United Nations International Crime and Justice Research Institute (1995): *Criminal Victimization of the Developing World*, Roma.
11. Young, J. (1997): "Zero Tolerance: Back to the Future", en *The Criminology of Intolerance: zero-tolerance policing and the American Prison experiment*, London: Centre for Criminology, Middlessex University.
12. Young, J. (1997): op. cit.; ver también Lea J. y J. Young (1993): *What Is To Be Done About Law and Order? Crisis in the Nineties*, London: Pluto Press; y Garland, D. (1996): "The Limits of the Sovereign State", en *British Journal of Criminology*, 36:4, pages. 445-471.
13. La noción de industria de la seguridad privada, comprende tanto al sector de actividad basado en la utilización intensiva de recursos humanos (agencias de seguridad, vigilancia e investigaciones), como al basado en la utilización intensiva de medios técnicos, como ser circuitos cerrados de televisión, alarmas, detectores y tecnologías de detección y vigilancia (En definitiva hardware más o menos sofisticado), e inclusive a la combinación de ambos.
14. Young, J. (1971): "The Role of the Police as Amplifiers of Deviancy, Negotiators of Reality and Translators of Fantasy: Some consequences of our present system of drug control as seen in Notting Hill", en S. Cohen (ed. 1971): *Images of Deviance*, pages. 27-61.
15. Sarlo, B. (1996): "Las dos Naciones", en *Instantáneas. Medios ciudad y costumbres en el fin de siglo*, Buenos Aires: Ariel, 89- 93.
16. Beck, U. (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage; y Giddens, A. (1991): *Modernity and Self Identity: Self and Society in Late Modern Age*, Oxford: Polity.
17. Erikson, K. (1996): *Wayward Puritans*, New York: 1966. pages. 233-4.
18. La escasa y asistemática información que disponemos sobre nuestra provincia indicaría que en la misma los porcentajes son notoriamente inferiores.
19. Marcus, M. (1995): "Les modes de régulation des conflits urbains", en Badiane y Vandershueren (eds.): *Pavreté Urbaine et Accès à la Justice*, Paris: Sankoré, UMP, l'Harmattan.

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma - UNR

Creación del Programa Municipal de Seguridad Comunitaria
Col. SR01

20. Sobre el total de la población, 1/135 personas se encuentran en prisión y 1/40 bajo control penal (en prisión y bajo libertad condicional, condena condicional y probation, en sus distintas modalidades). Fuente: Bureau of Justice Statistics (1995): US population controlled by penal law- 1993.
21. Young, J. (1997): op. cit., pag.4.
22. Young, J. (1992): "Ten points of realism", en *Rethinking, Criminology: the Realist Debate*, Young, J. & R. Matthews (eds.), London: Sage; y Foucault, M. (1985): *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*, Madrid: Siglo XXI.
23. Debemos remitirnos a estas investigaciones atento a que no existen en nuestro país data empírica válida y sistemática al respecto.
24. Salvo cuando se indique, la descripción de las investigaciones sobre efectividad de la policía se basan en: Reiner, R. (1992): *The Politics of the Police*, 2nd., ed. London: Harvester Wheatsheaf.
25. Este concepto -introducido por Shearing, P. (1983): "Private Security: Implications for Social Control", en *Social Problems*, 30:493- se refiere a instalaciones que son de propiedad privada pero en las cuales el público tiene derecho a ingresar, transitar y utilizar. Incluye instalaciones tales como centros comerciales, campos o ciudades universitarias, comunidades residenciales, condominios de propiedad horizontal, bancos, instalaciones comerciales, hospitales, clubes y complejos recreativos.
26. Salvo cuando expresamente se indica, la descripción de dichos procesos, así como su impacto en el desarrollo, están basados en el excelente artículo de Bayley, D. y Shearing, C. (1996): "The Future of Policing", en *Law and Society*, 30:3.
27. Denominada a partir de los trabajos de Michel Foucault y Robert Castel como de gubernamentalidad, regulación o gestión de riesgos.
28. O'Malley, P. (1996): "Risk and responsibility", en Rose, N. y otros (eds): *Foucault and Political Reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, London: UCL Press, (pags. 189-207).
29. Ver apartado "IV".
30. Ver Sagarduy, R. y Rosúa, F. (1997): "La seguridad Comunitaria", en *Hechos y Derechos*. Nº4. Buenos Aires, pags.51-58.
31. Reiner, R. (1991): *Chief Constables*, Oxford University Press, ap. 1: (1992): op. cit. pags. 138, 154-55. Ver también punto precedente, penúltimo párrafo.
32. Lea, J. y J. Young (1993): op. cit.
33. Brogden y Shearing (1993): op. cit.; y Nina D. (1995a): op. cit.; y (ed.) (1995b): *Perspectives on Community Safety*, Research Series Nº1, Cape Town: NICRO National Office.
34. Ver punto precedente, penúltimo párrafo.
35. Davis, M. (1990) *City of Quartz. Excavating the future in Los Angeles*, London & New York: Verso.
36. Por todo, Young, J. (1997): op. cit.
37. Por todo, Young, J. (1992): op. cit. Es menester hacer notar que no es nuestra idea proceder a trasladar mecánicamente y acríticamente el presente modelo de deconstrucción a la realidad de nuestra ciudad. Creemos, sin embargo, que el mismo constituye un punto de partida válido para iluminar determinados problemas, para establecer el marco analítico inicial y para orientar las actividades de investigación social empírica (que es uno de los aspectos centrales e innovadores del PMSC). A medida que la investigación vaya avanzando, se podrán ir determinando e interpretando estos elementos, su interrelación, incidencia e, inclusive su validez en nuestro contexto. Con respecto a la transferencia de teorías críticas (sociológicas, jurídicas, criminológicas, etc.), desarrolladas en los países centrales, y las dificultades y ventajas de su uso en sociedades en vías de democratización o en transiciones democráticas, ver el excelente artículo de Stan Cohen (1994): "Social Control and The Politics of Reconstruction", en *The Futures of Criminology*, D. Nelken (ed.), London: Sage. Sobre el uso de la teoría como "caja de herramientas", ver: G. Deleuze y M. Foucault (1972): "Los intelectuales y el Poder", en *Microfísica del Poder*, J. Varela (eds), Madrid: La Piqueta, 1979, pags. 77-86.
38. Young, J. (1992): op. cit., pag.45.

Centro de Estudios Programáticos
COMISION DE SEGURIDAD Y JUSTICIA
coordinadores:
dres. Eduardo Silvano y Gabriel Monserrat

CEP - Centro de Estudios Programáticos
Laprida 563 PB 2 - tel. 041 264771 - Rosario/Santa Fe

Archivo Movimiento Estudiantil de Rosario

Instituto de la Reforma - UNR
Col. SR01