



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

PROYECTO DE DECLARACION

*La Honorable Cámara de diputados de la Provincia
de Buenos Aires*

DECLARA

Que siguiendo en un todo conforme a las políticas en materia de seguridad ciudadana llevadas adelante por el Poder Ejecutivo Provincial, vería con agrado la profundización de políticas de seguridad urbana en relación a la democracia participativa de la sociedad civil a nivel de las comunas.

Dr. FRANCO A. CAVIGLIA
Diputado
Bloque Frente para la Victoria
H. Cámara de Diputados Pcia/Bs. As

FUNDAMENTOS

La violencia social es un dato de la realidad social en las sociedades contemporáneas.- Está presente en el nacimiento, transformación y evolución de cualquier comunidad; teniendo en cuenta que es imposible erradicarla, será también vano negarla. Como supuesto acrítico la consideramos perjudicial para la sociedad.-

Esta violencia se presenta bajo dos aspectos: Uno que llamamos exterior u objetivo, y otro que denominados interior o subjetivo.- Respectivamente constituyen el fenómeno de la criminalidad y el de la inseguridad.-

En tanto negativa para la gente debemos abordarla en sus tres momentos posibles: **Prevención, control y sanción.**- Hay que contenerla, transformarla en motivos de desarrollo personal, en apertura al mundo, en tolerancia hacia los demás. Convertir la energía que implica en algo positivo, tal como análogamente se encauzan las fuerzas de la naturaleza.-

Nuestras ciudades y comunas tal vez no sean más violentas ahora que antes para sus habitantes. Sin embargo, en el debate público, la preocupación social hacia la violencia ha tomado una intensidad nueva, centrada esencialmente en la violencia contra las personas.

Las ciudades y comunas expresan cierta impotencia para hacer frente a ella. Los mecanismos institucionales de reducción y transformación de la violencia funcionan mal. Tanto la violencia sufrida como la violencia ejercida han cambiado de manos, de objetivos y de formas, y la ciudadanía coloca a la temática de la inseguridad al tope de sus preocupaciones.-

La participación de la sociedad civil se ha ido imponiendo como una necesidad para las autoridades que organizan la prevención de la criminalidad y de la seguridad.

Ni los funcionarios ni los profesionales bastarán para reorganizar una sociedad donde la violencia de los adultos será mañana la de los hijos y la criminalidad una alternativa a las exclusiones y a las discriminaciones.

El respeto y la aplicación de la ley necesitan que se disponga de márgenes de negociación y poder apelar a figuras de enlace en el seno de la sociedad civil. A la **democracia de representación** hay que añadir una **democracia de participación**. Con esta condición, la seguridad puede devenir un bien común.

La sociedad civil se entiende aquí en su aceptación más simple y más política: La gente, las personas, grupos, ciudadanos, residentes, habitantes, comunidades, usuarios, asociaciones sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales. En una palabra, es en nombre del pueblo que se aplica la

ley, el mandatario decide, las instituciones se organizan, y a quien se rinde el servicio.

La participación de la sociedad civil en las políticas de seguridad urbana responde a una racionalidad política y a una racionalidad técnica.

Responde a una racionalidad política a partir del momento en que la delincuencia, la violencia, las toxicomanías ya no se pueden considerar como desórdenes pasajeros de nuestras sociedades sino más bien como síntomas de su disfunción.

Debemos tratar la disfunción, hasta donde podamos, pero mientras tanto hay que vivir con el síntoma. Vivir con el síntoma, es encontrar un equilibrio entre la gestión de los riesgos individuales (ligados a las transgresiones y conductas peligrosas) y la reducción de los daños sociales ligados a estos riesgos (por ejemplo, temores ligados a la instalación de un hogar para drogodependientes).

En esa perspectiva, una política de seguridad se esforzará en otorgar responsabilidad a la sociedad y al mismo tiempo, en crear los suficientes vínculos y confianza (en uno, en los demás) para que pueda vivir con el síntoma y limitar su violencia.

Eso es imposible sin la participación de aquellos y aquellas que están llamados a vivir el síntoma desde más cerca y a soportar sus turbulencias. Las ciudades están viendo que esta participación ayuda a la sociedad en organizarse un poco mejor y rompe en parte el círculo vicioso que quiere que a la violencia responda la violencia, que a su vez engendra la violencia.

La participación de la sociedad civil participa también de una racionalidad técnica. Nuestros sistemas de justicia criminal están saturados, nuestras respuestas institucionales limitadas. Es difícil esperar que se demuestre su eficacia para aumentar su presupuesto, es difícil esperar también una adaptación precisa a cada territorio. Hay que encontrar respuestas realistas en términos financieros, que sean cercanas a los habitantes, no generadoras de violencia, aptas para ayudar a las ciudades a volverse más seguras y a vivir con esa parte de inseguridad que siempre les incumbirá. Hay que apoyarse en las competencias técnicas desarrolladas localmente por la sociedad civil y hacer que la sociedad civil pueda descifrar el papel de cada uno.

Sin embargo, algunas modalidades de participación pueden tener consecuencias nefastas: repliegue comunitario, con actitudes de delación o de exclusión y estigmatización de algunos grupos o personas que son percibidos como una amenaza; aumento del control social de un grupo sobre otro; privatización simbólica o real de espacios públicos. Privatización simbólica al establecer, por ejemplo, el principio según el cual el orden que debe imperar en el espacio público adyacente a un espacio privado es el de los residentes, y no el de los demás usuarios más o menos estables; pero también privatización real como en Estados Unidos como las "gated" communities" o barrios

privatizados; incluso de las "private cities" reservadas para determinados grupos de edad, por ejemplo. Por eso se reconoce que es indispensable una buena articulación entre el nivel de participación y los demás niveles de arbitraje político (local, entre municipios, regional o nacional, incluso más allá)

Obtener la participación activa de los habitantes deviene una prioridad de las políticas públicas

El desarrollo urbano no será sostenible económica o socialmente sin la participación activa de las comunidades. Desde 1992, un número cada vez mayor de autoridades y otras agencias concentran su atención en como formular enfoques holísticos e integrados para la gobernabilidad urbana que den prioridad a la participación de las comunidades en la toma de decisiones y en la acción.

La participación comunitaria es definida como un proceso mediante el cual la gente se vuelve capaz de implicarse activa y realmente en la definición de algo que está en juego y que les concierne, en la toma de decisiones sobre los factores que afectan a su vida, en la formulación y desarrollo de políticas, en la planificación, el desarrollo y la prestación de servicios. Y hay pocas cosas que incumban tanto a la gente y afecten tanto a su vida como la seguridad.

Son muchos los beneficios que se esperan de la participación de la sociedad civil:

El proceso de participación puede promover a los individuos y a las comunidades de manera inherente para entender su propia situación y ganar más control sobre los factores que afectan a su vida. Este proceso puede a su vez aumentar el sentimiento de bienestar y la calidad de vida de la gente.

Mobilización de recursos y energías: las comunidades disponen de una riqueza de recursos y energías sin explotar que se puede utilizar y movilizar gracias a la participación de la comunidad, usando un abanico de técnicas que impliquen a la gente.

Desarrollo de enfoques holísticos e integrados: la gente común no tiende a pensar en categorías estancas mientras que muchos profesionales han sido entrenados de esa manera. Por lo tanto pueden contribuir de manera enriquecedora a la formulación de enfoques holísticos e integrados transversales que pueden encarar y asignar los servicios prestados.

Tomar mejores decisiones y conseguir servicios más eficaces. Implicar a la gente en la identificación de las necesidades; la planificación y la acción pueden desembocar en una toma de decisiones, mejores y más creativas, y en una oferta de servicios más apropiados y que respondan mejor a las necesidades de la gente.

Asegurar la propiedad y la sostenibilidad de los programas. La participación comunitaria es esencial si se quiere que las intervenciones y los programas que

tienen como propósito promover la seguridad, el bienestar, la calidad de vida sean ampliamente apropiados por la gente y sostenibles.

Con la participación, se puede esperar que el cambio social tenga lugar, es decir un tratamiento de la desorganización social y la domesticación de los síntomas de esa desorganización.

La seguridad urbana se reconoce en las ciudades como un objetivo participativo.-

Las estrategias en materia de prevención y de seguridad tienden cada vez más en articular dos objetivos distintos: la reducción de los riesgos individuales (riesgos sanitarios ligados a las drogas, por ejemplo) y la reducción de los daños sociales relacionados con estos riesgos. Esta articulación implica que el interés sea mayor en cuanto a la dimensión social y comunitaria de la inseguridad, interrogarse sobre el papel que puede jugar la sociedad civil para hacerse cargo de ella e incorporar la sociedad civil al proceso de decisión.

Dos guiones coexisten en las ciudades. El primero es más bien reactivo y puntual: respondiendo a la iniciativa de la sociedad civil o a la iniciativa de las autoridades, se lanza un movimiento de participación por un incidente, una reivindicación o la adopción de una nueva medida; puede pasar que cuando este movimiento de participación se prolongue más allá del evento inicial y se extienda a otros lugares, modifique en profundidad el enfoque de los problemas de seguridad de la autoridad organizadora y de sus interlocutores. El segundo guión es más proactivo y duradero: la participación pasa a ser un modo de gobernabilidad de la seguridad, el objetivo consiste en anticipar el incidente y preparar el cambio. La participación responde entonces a una exigencia de eficiencia y a un objetivo de responsabilización duradera de la sociedad civil.

La participación, en todo caso, busca un consenso y por lo menos, establecer reglas mínimas que permitan organizar el debate en un ámbito, donde el rumor, la inquietud, la tensión, incluso la violencia juegan un papel importante. Pero no todas las autoridades organizadoras le dan la misma posición o dimensión.

Algunas utilizan la participación de la sociedad civil como un medio para que se acepten mejor las decisiones y objetivos de la institución y llevarlos a cabo: entonces la participación se orienta hacia la institución. Otras, al parecer menos frecuentes, hacen de la participación un medio para identificar mejor, junto con la población, los problemas por resolver, fijar los objetivos y evaluar los resultados: la participación, entonces, se orienta hacia la población y es susceptible de modificar en profundidad las orientaciones y establecer los puentes entre campos hasta entonces compartimentados (sanidad/seguridad/medio ambiente/urbanismo).

La amplitud de la participación varía también de una comunidad a otra. La participación puede quedar limitada a una parte del territorio o a una parte de la

población (barrios o comunidades en dificultades, o clase media). Rara vez se abre al conjunto del territorio. Cuando se abre al conjunto del territorio municipal, deviene una poderosa herramienta de diálogo social, no sólo entre la población y la autoridad, sino en el mismo seno de la población. Los arbitrajes políticos toman entonces otra dimensión y son susceptibles de modificar la organización y la calidad de los servicios a la población.

Quedan por evaluar estas diferencias sobre la calidad del diálogo democrático y sobre la seguridad urbana.

Los intercambios y cooperaciones entre las ciudades permitan confrontar representaciones y enfoques diferentes de la sociedad civil por una parte, y enfoques de la participación comunitaria o de los habitantes por otra. Permitirán que las ciudades se interrogaran mutuamente, así como trascender los prejuicios y discernir mejor líneas de convergencia.

Un primer diálogo se está desarrollando entre un enfoque más sensible a los particularismos y un enfoque más sensible a la integración y al concepto de ciudadanía. Este diálogo entre responsables locales se ve posibilitado por dos factores:

Primer factor de diálogo: cada uno identifica mejor los riesgos o límites asociados con su propio enfoque: para unos, la fragmentación de la sociedad, el repliegue sobre sí mismo o entre sí, la privatización de hecho del espacio público, una cierta desregulación de la seguridad por parte del mercado; para los otros, la negación de la necesidad de construir un entre sí (espacio de vida entre las personas) y más normas, y al fin y al cabo, una victimización oculta muy importante y una astenia del control social;

Segundo factor del diálogo: la puesta en evidencia, gracias entre otras cosas a la investigación, de que los esquemas de participación, sean los que fueren, son investidos por determinados grupos y clases sociales (las clases medias, en particular) con un riesgo real de desarrollo de un control social por el grupo localmente dominante. Los grupos sociales "desafiliados" a causa de la desocupación o de las moviidades geográficas, permanecen alejados de los modos de participación propuestos por las autoridades, no tienen un acceso fácil a la justicia y a la policía y ven como sus propios modos de defensa son cuestionados (perros de ataque, santuarización del territorio).

Las ciudades más conscientes de este hecho, han tenido que diversificar sus vías de acceso a la sociedad civil para acercarse a los más marginados o disidentes. Organizar, vinculándola a la autoridad pública, una estrategia comunitaria defensiva en los territorios o en las comunidades más discriminadas puede marcar una etapa importante en el acceso a la seguridad.

Un segundo diálogo tiene lugar sobre el objeto de la participación: reorganización social de la comunidad para unos, defensa de la comunidad para otros. Esta distinción corresponde en un principio a la identidad de las autoridades que llevan a cabo las políticas de prevención situacional y de participación. Allí donde la policía es ampliamente responsable y donde se ha

implementado una prevención situacional fuerte, se ha desarrollado más bien una estrategia comunitaria de defensa. Allí donde los actores principales de las políticas de prevención son los actores locales no policías, se han desarrollado estrategias de movilización coherentes con estos actores (rehabilitación de los barrios, revitalización social y cultural de los espacios públicos, etc., objetivo de vigilancia rechazado).

La participación que tiene como objetivo la reorganización social de la comunidad pone inicialmente el acento en la vulnerabilidad interna de la comunidad o del territorio. Es la comunidad lo que hay que organizar. Las autoridades le dan recursos y mejoran globalmente las condiciones de vida de los habitantes. Implementan y adaptan los servicios de proximidad. Intentan consolidar las normas de conducta y los valores, socializar a los jóvenes, movilizar los recursos internos y externos, reforzar las capacidades de resistencia a las frustraciones ligadas a la pobreza y a las raras oportunidades económicas y sociales.

La participación que tiene como objetivo la defensa de la comunidad pone inicialmente el acento en el miedo, la percepción de inseguridad, la inseguridad; la vulnerabilidad de la comunidad se atribuye al hecho de que es "penetrable" por elementos externos. El objetivo de prevención de la criminalidad y de la reducción de las oportunidades criminales es aquí más directo. La atención se concentra en las víctimas reales o potenciales. Se busca reforzar la cohesión social en términos simbólicos (sentimiento de pertenencia y de seguridad) más que estructurales. Se invita al habitante a que se preocupe de su propia seguridad y de la de sus vecinos.

La proximidad se percibe como algo vinculado positivamente a la prevención de la criminalidad y a la seguridad, pero sin que se desentiendan los niveles más centrales de gobierno

La noción de proximidad se halla en el corazón de las estrategias de seguridad, no sólo de las ciudades, sino también de la policía y de las fuerzas de seguridad. Se trata entonces principalmente pero no exclusivamente de una proximidad geográfica, física. La palabra "comunidad" es una noción de geometría variable y tal vez por eso sea más interesante que la palabra "habitantes o ciudadanos de la comuna", noción más ligada al territorio; permite escapar del límite espacial al que se expone fácilmente la noción de proximidad.

La palabra "ciudadanos" es utilizada así porque hace referencia a la responsabilización del habitante, a sus derechos y a sus deberes, especialmente los políticos. Presenta sin embargo el inconveniente de estar vinculada a la nacionalidad y de dejar de lado a los residentes extranjeros, mientras que todas las ciudades han insistido en la necesidad de asociarles al proceso, pues están particularmente expuestos a las discriminaciones y estigmas que constituyen una parte importante de la inseguridad urbana.

Más proximidad — de los actores, de las intervenciones, de los dispositivos, de



los gobiernos- viene a querer decir "menos inseguridad o criminalidad". Existe un amplio consenso en torno a la idea de que actuar más cerca de la gente es un modo adecuado para:

Identificar los problemas y hacer que nuestras percepciones de la seguridad evolucionen;

Re/crear participación y cohesión en una sociedad fragmentada, y que esta cohesión es la clave de la seguridad;

Aumentar la tolerancia hacia las manifestaciones de desviación o de violencia por parte de aquellos que conviven con ellas de más cerca, en la medida en que las autoridades toman en cuenta sus inquietudes y dificultades concretas;

Iniciar un diálogo sobre la ley y las normas; iniciar este diálogo sobre la sanción;

Hacer más visible y leíble la acción pública.

Proximidad no significa que los escalones más centrales de gobierno se desentiendan, sino que, al contrario, se tomen en cuenta las demandas sociales y las especificidades locales y se corrijan las desigualdades.

La autoridad local debe jugar un papel decisivo en la participación de la sociedad civil para garantizar una visión democrática

La iniciativa del proceso de participación y su conducción incumben principalmente a las autoridades locales que tienen, más que otros, una posición de responsabilidad. Actúan en nombre de los habitantes y deben rendirles cuentas. Otras instituciones pueden jugar un papel de motor en la participación comunitaria, pero la autoridad local es quien debe, con la ayuda de los otros niveles de gobierno:

Exigir y establecer el diálogo con todas las partes implicadas en el proceso, incluidos los demás niveles de gobierno;

Implementar una articulación clara entre el nivel de la ciudad y el nivel de proximidad, en particular cuando un conflicto de intereses los oponen.

Garantizar el acceso de todos al diálogo público; la participación de los más discriminados sigue siendo una dificultad que las ciudades más atentas tratan de resolver;

Integrar las medidas específicas de seguridad en una política de desarrollo social y económico más global; en este sentido, volver a pensar las prestaciones públicas;

Velar a que los procesos de implementación de las políticas, así como los

resultados sean objeto de una evaluación constante que sea la más independiente posible.

Lo que está en juego con la participación de la sociedad civil confiere a la autoridad política una misión pedagógica y de tutoría

La participación abre un debate público sobre las orientaciones o las medidas que se deben definir, adoptar o evaluar. Este sentido reactiva el papel de la política. La política, a su vez, debe volver a implicarse en su misión pedagógica.

El saber participar en el respeto del debate público y contradictorio no viene dado de por sí a los habitantes y el entrar en una lógica donde a uno le pueden pedir cuentas, es decir que uno es "responsable" socialmente de su actividad (imputabilidad social) tampoco viene dado a los diferentes organismos prestatarios de servicios.-

La palabra de los habitantes y la palabra institucional no disponen de las mismas capacidades de peritaje. La autoridad pública es quien debe garantizar un cierto equilibrio del diálogo, dando a los habitantes, a las comunidades, un acceso a los medios técnicos que les ayuden a formular su demanda y su propuesta, a leer las propuestas de la institución, a participar en la evaluación de las políticas.-

La participación pone en marcha procesos de control social que no deben desarrollarse en detrimento de los grupos o personas más alejados, en provecho exclusivo de un solo grupo de presión o de participación. La autoridad política debe plantear la cuestión del lugar de las minorías, de los inmigrantes, de los más pobres y de los más disidentes (usuarios de drogas, delincuentes) en los procesos de participación.

Esta particular misión de las autoridades locales las conduce a instalar numerosos actores de intervención en el terreno, a vincularlos y a formarlos en un enfoque integrado de la seguridad urbana. Lo que está en juego es garantizar la calidad democrática de los procesos de toma de decisión inclusivos y permitir la evaluación de las políticas locales de seguridad urbana, para que a su vez, el político pueda responder a su misión.

Cualquier ciudad que haya tenido que enfrentarse en una ocasión a un estallido de violencia, o que ve como su colectividad se divide en territorios hostiles o replegados sobre sí mismos, o cuyas familias se niegan a matricular a sus hijos en la escuela del barrio, donde demasiados escolares ya no encuentran su sitio en la escuela y donde hay demasiados jóvenes en el mercado del trabajo; la ciudad en que la demanda de más seguridad, más policías, más sanciones se vuelve un tema recurrente del debate público y en que la oferta comercial de equipamientos y de servicios de seguridad se desarrolla significativamente, esta ciudad sabe que no puede simplemente apelar a la autoridad responsable de la seguridad pública.

Tiene que, junto con los demás niveles de gobierno y otros interlocutores, analizar y tal vez replantear su desarrollo, sus movimientos, sus espacios, sus servicios a los habitantes.

Los objetivos y los métodos de gestión de la seguridad urbana que proponemos giran en torno a los siguientes ejes de referencia dentro del marco conceptual indicado:

Diálogo entre los diferentes niveles de gobierno (referencia al principio de subsidiariedad que brinda oportunidades nuevas a las autoridades locales) implicando a los gobiernos nacionales en las políticas de prevención y los gobiernos locales en el acceso al derecho y a la justicia.

Participación de la sociedad civil en la definición de los problemas de seguridad y en su resolución.

Formación de coaliciones locales que impulsan y estructuran cooperaciones nuevas entre instancias de gobierno y sociedad civil.

Búsqueda de nuevas articulaciones entre la oferta pública y privada de seguridad.

Esta evolución es la respuesta indispensable al riesgo que suponen para la ciudad unos modos de gobierno lejanos y prescriptivos: una sociedad que buscaría en el mercado lo que no encuentra en aquellos que la gobiernan, y que buscaría en la proximidad el lazo social que ya no encuentra más allá. La oferta comercial de seguridad y el poder adquisitivo darían entonces forma al espacio urbano, a su gestión y a su protección. Una sociedad fragmentada en comunidades o territorios replegados sobre sí mismos reduciría el "bien común" al legítimo "bien para uno mismo" o "entre sí".

Estamos en una etapa crucial. Es imperativo democratizar el acceso a la seguridad, a la libertad y a la justicia. Tomemos la iniciativa, no dejemos que la desregulación invada nuestras ciudades. Formulemos una manera de producir una seguridad que conforte el pluralismo, la diversidad y la complejidad de las ciudades, inscribamos las iniciativas de la sociedad civil, la vitalidad del mercado de la seguridad y los dispositivos institucionales en un proceso democrático participativo. El futuro de nuestras ciudades y comunidades depende de la articulación de los papeles y de las responsabilidades que confiaremos a la autoridad pública, a la sociedad civil y a los intereses comerciales para la aplicación de la ley, el ejercicio de la coacción, el recurso contra la violencia y contra los daños a los derechos y libertades individuales, la renovación del espacio público.

Eso es lo que está en juego en la gobernabilidad urbana. El concepto de gobernabilidad es complejo y controvertido porque reconoce que el poder existe también fuera de la autoridad formal de gobierno.

Esta es la definición que propone Naciones Unidas: " El ejercicio de cualquier autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias ". Naciones Unidas precisa en 1999 : la gobernabilidad es "una respuesta eficaz y eficiente para los problemas urbanos para los gobiernos locales responsables que trabajan en partenariat con la sociedad civil ". Se basa en "un cambio de una prestación de bienes y servicios por el gobierno por un enfoque que permite, posibilita... " y se caracteriza por tres estrategias principales: la descentralización de las responsabilidades y recursos a las autoridades locales, estimular la participación de la sociedad civil, y la utilización de partenariados para alcanzar objetivos comunes ".

La noción de responsabilidad (accountability en inglés) es central: las iniciativas deben ser vinculadas a la autoridad democrática garante del bien común y del respeto de los derechos y de la ley. El gobierno local ocupa, desde este punto de vista, una posición privilegiada si dispone de los recursos y de la autoridad suficientes.

La seguridad urbana reactiva la cuestión de la ciudad, de sus funciones, de sus contradicciones, de su futuro.-

La seguridad urbana es ahora una de las problemáticas de la ciudad, igual que puede serlo la problemática cultural, medioambiental, sanitaria.

La seguridad es reconocida como una condición de la ciudad y de su renovación, un elemento de su identidad y de la competición entre las ciudades y entre los proyectos urbanos.

De manera tal vez específica, la preocupación social hacia la criminalidad y la inseguridad nos invita a reexaminar lo que crea tensión en nuestras ciudades, sus desigualdades, sus contradicciones, sus dicotomías. ¿ Cómo coexisten hoy los pobres y los ricos, los jóvenes y los adultos, los hombres y las mujeres, los autóctonos y los inmigrantes, los sedentarios y los nómadas, la vida diurna y la vida nocturna, las normas y la ley? Hacerse esa pregunta es cuestionar los proyectos urbanos (renovación, construcción, acondicionamiento) que todavía tienen problemas para integrar, es decir para anticipar la dimensión del conflicto. Son demasiados los proyectos que razonan fuera de todo contexto, sin comportar estudio alguno de impacto social, que sólo tratan de la seguridad en términos técnicos limitados a la obra (solidez, incendio...), que desconocen las interferencias entre los diferentes espacios a los cuales están ligados. No plantear la cuestión del conflicto en la programación y gestión urbanas es tomar el partido por un consenso ficticio y crear espacios públicos incapaces de hacer visibles y acoger las contradicciones de la ciudad.

Un enfoque normativo de la seguridad urbana es insuficiente para crear la seguridad.-

La prevención de la criminalidad y de la inseguridad hace a su vez el objeto de un trabajo normativo sobre los materiales y la urbanización de las ciudades.

Este enfoque normativo es interesante porque implica una reflexión sobre los entornos propicios a la delincuencia y al sentimiento de inseguridad y permite difundir normas de calidad. Pero también invita a hacer tres observaciones nacidas de la experiencia de las ciudades:

Las libertades públicas, el concepto de ciudadanía, la atención hacia las personas se oponen a un enfoque normativo represivo y autoritario. Ese enfoque debe permitir un diálogo entre, por una parte el pasado y el presente del territorio, y por otra parte entre las diferentes expectativas y representaciones referentes a ese territorio.

El enfoque formalista y normativo del binomio seguridad/urbanismo es un engaño si la recalificación de un espacio no se adapta de manera continua a la evolución de la demanda y de la población. Sin esa adaptación, cualquier espacio, incluso adecuado y de gran calidad, puede volverse en contra de su población y pasar a ser un espacio de inseguridad. La introducción de normas de seguridad en el urbanismo no tiene sentido si no se mantiene un diálogo de calidad entre el territorio local y el nivel en el que se realizan los arbitrajes, influyendo sobre los flujos y la población.

La seguridad de un territorio la garantiza, no el hecho de hacer de él un santuario, sino la calidad de las interacciones e intercambios con los demás territorios públicos, semipúblicos y privados. Esto supone una capacidad para gestionar políticamente, socialmente y técnicamente las tensiones y frustraciones nacidas de las diferencias de desarrollo entre los territorios. La articulación de la oferta pública, de la oferta voluntaria y de la oferta comercial de seguridad es partícipe de esta capacidad.

Las condiciones para una dirección política conjunta del binomio urbanismo/seguridad urbana todavía se encuentran rara vez reunidas. Incluso si las ciudades no tienen todas las mismas atribuciones formales en materia de seguridad, todas saben que el urbanismo y la seguridad son dos preocupaciones, sino dos poderes fuertes a los cuales tienen que responder.

Sin embargo, un gobierno local está estructurado funcionalmente más sobre la base de la dicotomía que del diálogo.

Por eso, la concepción y la programación urbanas tienen dificultades en integrar la problemática de la seguridad urbana; la gestión urbana sufre por ello. La experiencia enseña que estos dos enfoques ayudan a la formación de una dirección política conjunta:

Aprender a observar la ciudad, sus espacios físicos y sus usos. Tiene que haber una lectura urbana (y no sólo policial) de la seguridad, en términos de legibilidad, accesibilidad, proximidad, pluriactividad. Esta observación debe llevarse a cabo allí donde existen problemas y donde no los hay todavía, y saber adoptar el punto de vista del caminante.

Anticipar, desde el principio de un proyecto urbano, la gestión pos proyecto. Incluso una excelente participación de la sociedad civil en la definición de un proyecto no basta para garantizar su viabilidad si las condiciones de su gestión no están reunidas, especialmente la articulación continua a la demanda, la gestión de los conflictos de uso, el mantenimiento de los lugares.

La seguridad urbana supone una cooperación entre municipios.- Ningún fenómeno social o económico respetará nunca las fronteras administrativas y políticas, y es la responsabilidad de las autoridades locales de identificar, más allá del territorio de competencias, los territorios que corresponden a cada problemática.

Las ciudades están abocadas a tejer relaciones entre ellas, incluso de manera informal, para resolver o incluso anticiparse a dificultades en su propio territorio. Las causas de un incidente local pueden hallarse en el municipio vecino, o incluso más allá; aportar seguridad real y sensación de seguridad al barrio puede tener repercusiones (nuevos flujos, nuevas oportunidades, nuevas tensiones) en la ciudad vecina.

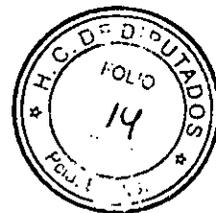
La cooperación entre municipios concierne a las municipalidades limítrofes, pero también, e incluso a veces más fácilmente, los municipios transfronterizos, o más allá. Una primera dificultad técnica consiste en identificar las interacciones que delimitan los "territorios de la seguridad"; una segunda dificultad, más política, consistirá en tejer cooperaciones entre ciudades que no gozan de igualdad financiera, técnica, política para resolver los problemas que generan o que heredan.

La cooperación entre municipios puede tomar varias formas:

- crear herramientas técnicas comunes (diagnóstico de seguridad, evaluación, formación)
- crear una coalición entre municipios que reúna los actores pertinentes en esa escala
- diseñar proyectos urbanos a nivel de una población, integrando la dimensión de seguridad
- reducir los efectos locales de un fenómeno cuya fuente se encuentra en otro municipio (o varios)
- mutualizar la gestión o la reducción de riesgos (financiación, informe de expertos, acogida de poblaciones en dificultad, establecimiento de servicios)

La seguridad urbana articula varios campos de seguridad. El concepto de seguridad se ha enriquecido desde hace diez años, sobre todo gracias a que se han tomado más en cuenta las percepciones sociales y a la experiencia de las víctimas, y al desarrollo de políticas de reducción de riesgos.

La criminalidad, la contaminación, los incendios, la violencia en el tráfico, el riesgo sanitario tienen todos ellos puntos de encuentro. Un problema que emerge en uno de los campos (por una circunstancia fortuita o una estrategia) encuentra a veces respuesta en otro campo. Algunos problemas de



criminalidad por ejemplo, tienen respuestas en el campo de la salud pública, o del mantenimiento de un espacio y viceversa.

Sin embargo, la autoridad organizadora formalmente competente o la primera que se hace cargo del tema determina todavía ampliamente el desenlace del problema. Las articulaciones posibles entre los diferentes campos de la seguridad podrían aprovecharse mejor, el paso de un campo a otro podría ser más fluido.

Aquí los medios de comunicación juegan un papel decisivo cuando el comunicar sobre la seguridad permite interrogarse sobre la naturaleza de la demanda social, de romper el desequilibrio entre la palabra institucional y una palabra de ciudadanos menos argumentada, de dar cuenta de la urgencia pero también del tiempo, más lento, de la prevención y de la reducción de riesgos.

Muchos actores económicos y sociales se implican en las políticas locales de seguridad y aceptan responder a su función social. Regularmente, familias, escuelas, transportistas, agencias de financiación social, comerciantes, gestores de equipamientos culturales o de deporte, urbanistas y arquitectos, empresas de servicios, industrias, según su posición, participan en el diagnóstico local de seguridad, financian proyectos de prevención y de inserción, ofrecen oportunidades de empleo, aseguran una vigilia informal en el espacio público, diseñan espacios más seguros y que proporcionan un sentimiento de seguridad, cumplen funciones de mediación.

Esos actores son cada vez más numerosos en aceptar responder a su función social y participar en las coaliciones locales de prevención y de seguridad bajo los auspicios de las autoridades locales, ya sea individualmente, o a través de sus organizaciones profesionales como las cámaras de industria y comercio.

Sus iniciativas se coordinan mejor, toman coherencia, se enriquecen mutuamente. Están hoy más vinculadas a la oferta pública de seguridad.

No se puede ignorar sin embargo que la vitalidad del sector comercial ejerce a veces una verdadera presión sobre las autoridades locales y que ocurre que estas se equipen con nuevas tecnologías (vigilancia vídeo principalmente) sin que se haya realizado ningún estudio previo serio y sin disponer de ningún medio de evaluación del impacto de esta inversión.

De todas formas, los principios sobre los cuales se puede formalizar la relación entre el sector público y privado no son todavía suficientemente explícitos para prevenir una fragmentación no deseada, discriminatoria y generadora de desigualdad del espacio urbano. Deberán permitir precisar, en relación sobre todo a los derechos y libertades de la persona, los intercambios de información entre el sector público y el privado, la formación de agentes privados, la evaluación de prestaciones públicas/privadas de seguridad, e introducir un peritaje de la oferta privada por la autoridad comanditaria.

La seguridad urbana requiere el establecimiento y la formación de nuevas actitudes y formación profesional.-

Tomar en cuenta las expectativas de la sociedad civil y su participación conducen a una cierta renovación de los oficios y competencias.

Las nuevas profesiones de proximidad. Con frecuencia, de manera a menudo original, la producción de algunas prestaciones de seguridad es delegada por los diferentes niveles de gobierno a personas que intervienen fuera del campo de actividad tradicional de la policía y de la justicia. Su función puede ser la de facilitar la aplicación de la ley en la vida cotidiana, particularmente entre las poblaciones en peligro, de asegurar una mediación de los conflictos, aportar seguridad a las personas y a los espacios, de asegurar una regulación de los conflictos, de mantener y promover la igualdad en el uso del espacio público, de mantener la calidad de este espacio y la prevención de su degradación voluntaria, y contribuir a la gestión de los usos excepcionales del espacio.

Paralelamente, las profesiones tradicionales de la prevención y de la seguridad están abocados a transformarse para poner su competencia y su función al servicio de la población (como el desarrollo de las policías de proximidad, o la descentralización en los barrios de algunas funciones de la justicia y del acceso al derecho).

El gobierno local juega un papel decisivo en la gobernabilidad de la seguridad. Las ciudades, según el principio de subsidiariedad, reconocen que son las actoras y gestoras principales de la reducción de la inseguridad. Defienden este papel, desarrollando una política de cooperación en el escenario nacional e internacional, y una política de coproducción de la seguridad en el escenario local. Los mandatarios animan e impulsan esta política con su administración.

La misión del gobierno local estaría enmarcada por los siguientes conceptos:

Construir modalidades concretas que permitan a todos los habitantes, incluido los más marginados, participar en los procesos de decisión que afectan su vida y acceder a una participación sociopolítica;

Velar a que el proceso participativo no se desarrolle en detrimento de un grupo o territorio;

Junto con los demás niveles de gobierno, recordar la preeminencia de la ley, hacer respetar los derechos de la persona y garantizar oportunidades justas para todos en el plano socioeconómico;

Abrir y animar nuevos espacios de deliberación en torno a los problemas de seguridad y vincularlos a una coalición permanente. Esta coalición local reúne los diferentes niveles de gobierno y los actores que tienen un interés común en la seguridad urbana, pero algunos de ellos no están relacionados entre sí por lazos jerárquicos, ni por costumbres de colaboración. El espacio de deliberación acompaña toda la implementación de la política local de seguridad.

La implicación de los niveles intermedios y centrales de gobierno es indispensable.- Tres elementos abogan en favor de una implicación constante de los niveles supralocales de gobierno en las nuevas políticas de prevención y seguridad. 1- Existe un riesgo de bifurcación entre las políticas nacionales de seguridad (que privilegian el instrumento penal) y las políticas locales de seguridad (más orientadas hacia la gestión de riesgos y las nuevas medidas de prevención); bifurcación que tendría como efecto una yuxtaposición de nuevas medidas de prevención y de formas tradicionales de control social. 2.- La proximidad, aunque fuera de la autoridad local, podría devenir inconducente sin la posibilidad de recurrir a otros niveles de evaluación y de apoyo y a la ley nacional. 3.- Finalmente, la interdependencia de los territorios, la movilidad de los fenómenos de un municipio a otro, de un territorio a otro, imponen la acción reguladora y compensadora de los escalones intermedios y centrales.

Profesionales y observadores han registrado un incremento de la violencia, incluso cuando las estadísticas permanecen estables o reflejan un descenso. Los sectores infantil y femenino de la población son los más expuestos a la violencia, ya que los menores suelen ser las principales víctimas de la calle, y probablemente también de la violencia doméstica. Los adultos han observado, además, un aumento de la violencia entre los delincuentes jóvenes. En cuanto a las mujeres, las investigaciones demuestran que la violencia es una cuestión más inquietante para ellas que para los hombres, dado que están especialmente expuestas a determinados tipos de agresión, como la violencia doméstica o sexual, aunque a veces también se involucran o participan directamente en la violencia doméstica. Aunque no deja de ser un fenómeno marginal, los profesionales han detectado también la aparición de la violencia perpetrada por mujeres jóvenes.

Las respuestas a la inseguridad están parcialmente condicionadas por la forma en que la sociedad civil, los padres, los adultos en espacios públicos, los residentes y las distintas comunidades se organizan. La importancia de la existencia de sistemas flexibles o informales para la regulación de la tensión y los problemas sociales es indiscutible. Todas las formas de conciliación, mediación o arbitraje tienden a inclinarse por soluciones basadas en reglas y valores culturalmente vinculados a la población. Es más, el apoyo de la comunidad garantiza la aplicación de las decisiones tomadas.

Debe promoverse la identidad de la comunidad y la buena voluntad de los ciudadanos expuestos a la violencia y al abuso de drogas de forma que éstos adquieran la capacidad y motivación necesarias para ejercer su autodomio sobre los modelos criminales de conducta existentes, y poder crear nuevos procedimientos para aliviar la tensión y los conflictos presentes en sus distritos o áreas residenciales.-

Se constituye como un eficaz un proyecto colectivo, junto a la temática en torno a la seguridad urbana, fomentar la confianza y el entendimiento mutuos y dando por resultado final una autentica democracia participativa instrumentada mediante una política "cara a cara".

Dr. FRANCO A. CAVIGLIA
Diputado
Bloque Frente para la Victoria
H. Cámara de Diputados Pcia. Bs. As.

