



LA SEGURIDAD CIUDADANA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA ¿PARTICIPAR EN ESTOS TIEMPOS?

Claudia Laub *

El reconocimiento de la relevancia que tienen los temas de seguridad en el campo de los fenómenos sociales emergentes en la última década, la creciente importancia en el orden de las preocupaciones de la población, así como su creciente integración en las agendas gubernamentales como fenómenos condicionantes al pleno desarrollo democrático, al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al crecimiento económico, fundamentan la pertinencia de su integración en la agenda de la producción académica que permita generar una articulación entre la investigación, las políticas públicas y las estrategias de intervención.

Hoy, en el marco de la globalidad, de la extensión de los ajustes económicos y regresivos, del incremento de la pobreza y de la brecha entre quienes más y quienes menos poseen, de los esfuerzos por generar condiciones para vivir con mayores niveles de seguridad, se impone incluir herramientas que permitan involucrar nuevos actores, establecer alianzas y compromisos que reorganicen un movimiento en pos de la valorada meta social.

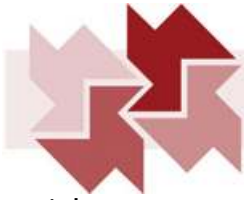
Es necesario propiciar el abordaje de la seguridad desde una perspectiva integradora, reubicando el problema en un contexto más abarcativo que el correspondiente a los ámbitos de justicia y policía. Intentamos instalar el enfoque de la seguridad ciudadana desde una óptica superadora del estrecho marco de la criminalidad.

El riesgo que se corre cuando se habla de seguridad, es que se pueda confundir la democracia con sentimientos de peligro, de miedo y de urgencia.

Las demandas de seguridad son múltiples, a menudo antagónicas. La seguridad se inscribe en una diversidad de situaciones. Considerar a las diferentes violencias urbanas como abuso de poder nos permite quizás tener una mirada diferente de los protagonistas de la inseguridad urbana, y de las políticas de seguridad urbana.

Seguridad e inseguridad urbana se explican y comprenden a través del significado y las consecuencias que los procesos de exclusión y segregación

* Coordinadora del área de Seguridad Urbana de la Asociación El Agora, Córdoba, Argentina.
email: laub@agora.com.ar



Resolución Alternativa de Conflictos

social traen aparejadas. Este es el punto de partida para la creación de mecanismos y estrategias de superación.

Insistimos en que la inseguridad no es entonces solamente un problema de criminalidad. En general, los modelos de seguridad urbana son modelos de juristas. Es necesario retomar el tema de la gestión urbana, para luego reintroducir lo legal.

Nuestros códigos jurídicos y sistemas penales no son los únicos que deben ocuparse del problema. La inseguridad que sienten los ciudadanos en su vida cotidiana, resulta sobre todo consecuencia de un **abandono social**. Los ciudadanos se sienten abandonados por sus instituciones, por el personal policial, por su vecindario, por su familia.

La soledad se incrementa por la incertidumbre laboral, las malas condiciones habitacionales, el barrio sin servicios públicos adecuados, las malas condiciones sanitarias. El aumento de enfermedades, de suicidios, de adicciones, la violencia en todas sus formas, ponen de manifiesto este estado de abandono.

Enfrentar la inseguridad, es manifestar la voluntad política de poner fin a este abandono. Es pensar que todos los ciudadanos de una misma sociedad, de una misma ciudad, de un mismo país, pueden tener los mismos derechos y deberes, y tener acceso al bien común que representa la seguridad.

Frente a la criminalidad: prevención y represión

Solamente si consideramos a la seguridad como un bien común, ésta puede ser co-producida por distintos actores públicos y privados. Esta coproducción implica organización y reglas de funcionamiento transparentes, siendo la ciudad el territorio propicio para este desarrollo.

El poder público reconoce la urgencia, recurre a la respuesta rápida y aparenta resolver el problema con más leyes, más policía, más control y un aumento de iniciativas privadas. Son medidas que impactan, pero no tienen ningún efecto tangible en las calles de las ciudades. La ley es la mejor herramienta para fortalecer la seguridad, para marcar los límites del conflicto, para consensuar los valores que no deberían ser transgredidos. Pero la ley no es la única respuesta. Existen en el seno de la sociedad otras alternativas que la consolidan y complementan, ya que la urgencia y la desesperación no nos autorizan a dar respuestas rápidas, erradas, costosas, que no tienen nada que ver con el problema real.



Resolución Alternativa de Conflictos

No podemos imponer un modelo de prevención, pero sí responsabilizar a cada uno en su nivel. Nadie se debe lavar las manos. El mejor nivel para preocuparse por la prevención de la violencia es aquel en donde uno está. El peor daño es el de hacer recaer la prevención a un solo nivel de intervención, como lo es el sistema penal.

La prevención tiene que operar sobre los factores de riesgo, es decir, reforzar los factores de protección como son la educación, la autoestima, la capacidad de resolver los problemas por fuera de la violencia, la oferta de posibilidades de reparación, la ayuda a los agresores. Es necesario tener un régimen alternativo de penas cuya ejecución sea creíble, así como la intervención en el mercado de armas y drogas que parece estar protegido y seguro y del que no parecen estar excluidos los niños.

La represión también debe servir, pero eficazmente y no transformarse en un instrumento de reproducción y agravamiento de los problemas. La represión tiene sus límites, muchos de ellos financieros, por lo que es imprescindible una perspectiva de equilibrio entre prevención y represión. Cada una tiene campos precisos de acción. Uno no puede reemplazar al otro, ni paliar su ausencia.

Debemos aclarar, para los economistas, que invertir en represión es mucho más costoso en sentido tanto económico como humano, y que la prevención es una inversión de gran rentabilidad humana con muy bajo costo, siendo a veces una simple redistribución de recursos.

¿Cuál es la política de la ciudad con respecto al tema de la seguridad?

Si bien en términos de percepción social, la inseguridad es visualizada por la población como un problema unitario, remite a la necesidad de articular varios problemas profundamente vinculados entre sí, rescatando el concepto de sistema para enunciar el nuevo modelo comprensivo de seguridad, que pone de relieve la importancia y la necesaria articulación de todos y cada uno de los segmentos que hacen al funcionamiento de la seguridad en su conjunto.

Cada ciudad, cada barrio, presenta rasgos heterogéneos, indicadores totalmente distintos. Se impone, por ello, un análisis de situación que permita visualizar dónde y para quién es un problema la violencia, puesto que las connotaciones sociales de determinados grupos son soporte necesario de criminalidad para otros sectores sociales.

La inseguridad deteriora la calidad de vida de ciertos barrios y del centro de las ciudades.



Resolución Alternativa de Conflictos

La calidad de vida en las ciudades se relaciona con la seguridad que sus habitantes alcanzan en su interior. La libertad de los habitantes para circular, moverse y permanecer en cualquier espacio urbano se relaciona con la forma de uso de las distintas áreas. Un uso constante y masivo de los espacios públicos, en un contexto de convivencia solidaria y de respeto por las diferencias, genera mayores posibilidades de protección social.

La inseguridad cambia el uso que la gente le da a la ciudad. El primer efecto es el desincentivo del uso de las calles y espacios públicos y la tendencia a hacerlos privados.

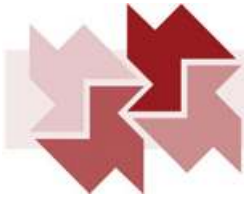
Como indicadores de la pérdida de calidad, se observa una baja en los valores de las casas, un deterioro de las construcciones y una menor oferta de servicios urbanos. (salud, policía, transporte, educación).

El contexto urbano está marcado por distintos fenómenos socioculturales: el crecimiento del sentimiento de inseguridad, el aumento de hechos generadores de violencia, la disminución del nivel de tolerancia hacia los delitos menores, los actos de corrupción, la falta de civilidad o de alteración de los modos habituales de relación. Es entonces cuando la violencia se instala como un modo de relación, se distorsionan las relaciones armónicas en todas las instituciones sociales y la familia, la escuela, el barrio y la ciudad dejan de desempeñar el rol de contener y dar identidad a los miembros que la habitan.

Las políticas locales de seguridad necesariamente deben provenir de articulaciones entre el sector privado, el sector público, las distintas instancias del sistema de justicia penal, los servicios sociales, de salud, de educación y de la planificación urbana, teniendo en cuenta que la nueva organización de los estados municipales deben responder a las preocupaciones de los ciudadanos, así como generar una reflexión y análisis de cómo impactan sobre la criminalidad las decisiones que se toman en los distintos sectores .

Un primer esfuerzo de análisis es respecto a las incoherencias de las políticas públicas. Estas incoherencias son la causa de graves desórdenes y de exclusiones que golpean a los más débiles. Cuanto menos estructural es la respuesta, más se agrava la legitimidad del Estado y más se desarrollan -con o sin su consentimiento- respuestas privadas a la inseguridad.

Algunas propuestas básicas para reconstruir una política local de seguridad que permiten la participación de los habitantes de las ciudades.



Resolución Alternativa de Conflictos

- Territorializar la demanda. Que el debate involucre a todos los habitantes de la ciudad.

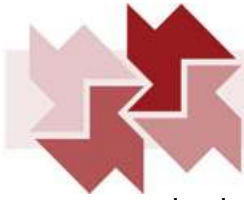
Frente a un fuerte crecimiento de lo privado en detrimento de los espacios públicos para circular, se debe tratar de establecer algún tipo de causalidad que marque un indicador para la adopción de las medidas apropiadas por parte de quienes asumen el rol de encargados de la formulación de políticas y administración urbanas.

- La construcción de un análisis local de la seguridad indispensable para definir los problemas, confrontar puntos de vista y conocimientos e inventariar recursos disponibles. Se inicia, de este modo, un debate democrático sobre la seguridad que surge de los diversos puntos de vista, de las demandas heterogéneas -a veces contradictorias- de todos los ciudadanos que comparten un lugar. El diagnóstico se establece a escala local y posibilita un análisis concreto de cada situación. Se basa en informaciones oficiales pero se enriquece con datos directos emergentes del mismo barrio (situación de las víctimas, interacción entre los diferentes grupos, sentimientos de inseguridad, personas y lugares vulnerables, casos que no fueron denunciados, etc.)

La propuesta consiste en exponer algunos conceptos y mostrar diferentes nociones acerca de la temática, marcando y permitiendo que se expresen y reconozcan las diferentes posiciones para luego hacer un análisis de la situación, marcar los problemas locales y para quiénes son problema, así como las fortalezas y posibilidades, para lograr algún tipo de consenso en los análisis, diferenciando los planos (internacional, nacional, regional, local) que permitan generar una planificación local participativa.

- Problematizar la acción pública: esto es el reconocimiento de que los problemas que hay que resolver no se definen a priori: lo que es problema para algunos no lo es para los otros, o no de la misma forma.
- Tomar en cuenta la palabra y la experiencia de la gente directamente involucrada: usuarios, vecinos, víctimas, jóvenes. Esto es el reconocimiento efectivo de su derecho a reunirse y a hablar. Conocer y reconocer aquellas diferencias que escapan a criterios institucionales, (tales como las faltas sin conceptos jurídicos, las economías de supervivencia, las redes de la droga, del SIDA, de la prostitución, de los abortos clandestinos, el abandono, el fracaso escolar, y reconocer que parte de las posibles respuestas a estas dificultades están en sus manos o, al menos, que las respuestas no podrán ser aportadas en forma durable y eficaz sin su participación.

La articulación entre el gobierno y los ciudadanos para priorizar las acciones y las medidas más urgentes. La mayoría de las propuestas se relacionan con



Resolución Alternativa de Conflictos

programas de desarrollo social (educación y alimentación de las familias más desfavorecidas, tratamiento de la drogadicción, el alcoholismo, la violencia familiar), fortalecimiento de las medidas de seguridad (en las viviendas y en los lugares públicos con más iluminación, con el aumento de presencia policial, con la instalación de sistemas de alarmas) y asistencia a las víctimas de delitos.

- La evaluación de la política de seguridad por parte de los ciudadanos sobre la base del plan de trabajo propuesto.

El Estado Municipal es quien puede definir mecanismos y elegir la escala justa para examinar los problemas, así como la voluntad de reencontrar a un nivel local, municipal y barrial un bien común y un interés general, buscando modos más comunitarios de resolución de conflictos, redefiniendo las relaciones entre generaciones y grupos, y compartiendo otros recursos, poder y culturas diferentes.

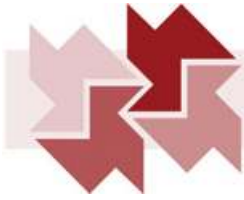
¿Por qué trabajar la participación comunitaria como una estrategia para abordar la seguridad ciudadana?

Porque pensamos que la participación puede contribuir y promover oportunidades que permitan disminuir los niveles de violencia y de inseguridad. La participación comunitaria implica generar la capacidad que tienen los ciudadanos de asumir un protagonismo responsable en su territorio.

Porque facilitar y provocar la participación comunitaria es en sí mismo un proceso educativo donde estamos involucrando el reconocimiento de necesidades que permitan una transformación social -que son condición y resultante de un proceso participativo como es la revalorización individual y de la cultura del grupo de pertenencia-, el aumento de la capacidad reflexiva sobre los hechos de la vida cotidiana, así como la capacidad de crear y recrear nuevas formas de vida y de convivencia social, y la posibilidad de uso de los recursos comunitarios y de acceso a los mismos.

Estamos poniendo la mirada en una concepción integral de las necesidades humanas, es decir, no sólo aquellas que se caracterizan como básicas (alimentación, vivienda, trabajo, salud, educación, seguridad) sino también aquellas no tan obvias asociadas a la posibilidad de ser protagonistas de la historia, cuyos satisfactores ponen en movimiento mecanismos humanos clave para el crecimiento individual y social.

Algunas consideraciones acerca de la participación en estos tiempos



Resolución Alternativa de Conflictos

La participación social constituye un valor de la sociedad democrática pero requiere la revisión acerca de los objetivos, procedimientos y mecanismos con y por los cuales se persigue un mayor involucramiento colectivo en programas de seguridad ciudadana.

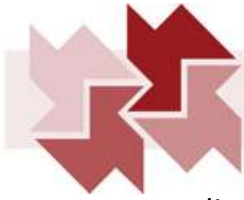
Puede colaborar mucho en esta dirección analizar la situación que viven las Organizaciones de la Sociedad Civil, uno de los actores más dinámicos de la comunidad y protagonista clave de las iniciativas de participación ciudadana. Hay aspectos contextuales como la existencia de redes de relaciones y confianza en una comunidad que contribuyen a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este “capital social” es lo que puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos índices de violencia. También se detecta un “capital social perverso”, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales.

Podemos señalar algunos riesgos con relación a la idealización de la participación. Más aún cuando este término se asocia a las mismas víctimas del ajuste y a la búsqueda de soluciones a sus problemas con el argumento de que las comunidades locales pueden organizarse de manera espontánea para mejorar sus condiciones sociales y económicas.

Es conocido el papel destructor del tejido social que desempeña la pobreza, marco que conduce a empeñar todas las energías posibles en la lucha por la supervivencia diaria. La pobreza económica lleva a una “pobreza del poder”. Las organizaciones populares se debilitan y atomizan. Un tejido social debilitado es una base endeble para la participación.

Existen diferencias entre la participación real y la participación simbólica. Esta última asume dos connotaciones: una, el referirse a acciones a través de las cuales no se ejerce -o se ejerce en grado mínimo- una influencia a nivel de la política y del funcionamiento institucional; otra, el generar en los individuos y grupos comprometidos la ilusión de ejercer un poder inexistente. Es decir, que cuando identificamos la participación como variable de calidad de los programas, nos referimos a las preguntas, ¿quién decide?, ¿en qué se decide?, ¿este programa favorece la participación real?, es decir, ¿supone modificaciones en la estructura de concentración de poder?.

Por eso, creemos que varias declamaciones o intentos de promover la participación son discutibles ya que no implican cambio alguno en los esquemas de toma de decisiones o en la naturaleza de las mismas. Muchas veces



Resolución Alternativa de Conflictos

enmascaran distintas formas de conservación y legitimación del poder establecido. Se genera así una nueva situación que suma al no acceso a los bienes y servicios el no acceso a los procesos de participación real.

Reflexiones finales:

Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado -en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad- será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad que se encuentra debilitado en parte como consecuencia de la gran cantidad de promesas incumplidas.

La existencia de una legislación progresista y la inclusión de estructuras democráticas en la administración estatal no garantizan la generación de procesos participativos donde estén legítimamente representados todos los sectores de la comunidad.

En las distintas propuestas de los últimos años, el eje de la participación comunitaria implicaba transformaciones y respuestas de cada uno de los actores involucrados. Sin embargo, se ha privilegiado una forma de respuesta social, la más violenta, la de la fuerza, la del derecho penal y la sanción penal.

Sigue además presente el peligro siempre latente de utilizar la participación comunitaria como un mecanismo de desplazamiento de la responsabilidad del Estado en la solución de problemas relacionados con la seguridad pública.

Córdoba, julio de 2001

Referencias Bibliográficas:

Burijovich, Jacinta y Sandomirsky, Marcelo, *Los Desempleados: Malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal*, en Revista Administración Pública y Sociedad, N°11, IIFAP, 1998.

Arriagata, Irma y Godoy, Lorena, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, CEPAL, ECLAC, 1999.



Resolución Alternativa de Conflictos

La seguridad, un bien común, Documento de Trabajo, Asociación El Agora, 1998.

Marcus, Michel y Vourch, Catherine: *Security and Democracy*, European Forum for Urban Security, 1994.

Marcus Michel, *Les modes de regulations des conflits urbains*, en Badiane y Vandershueren (comp.), *Pauvreté Urbaine et acces a la Justice*, Paris, Sankoré UMP L Harmattan.

Ocqueteau Frederic, *Vigilance et Securite dans les grandes surfaces*, CNRS, París, IHESI-L Harmattan ,1995.

Offe Claus, *Un diseño no productivista para las políticas sociales*, en *Contra la exclusión, la propuesta del ingreso ciudadano*, Barcelona, Miño y Dávila Editores, 1995.

Rosenvallon Pierre, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Ed. Manantiales, 1995.

Romero José Luis, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1976.

Rovere, Mario, *Planificación estratégica en Salud; acompañando la democratización de un sector en crisis*, artículo basado en un documento técnico preparado por encargo de la OMS, octubre de 1997, Mimeo.