

Políticas de seguridad y democracia

Claudia Laub
Coordinadora del área de seguridad,
El Ágora, Córdoba
Consultora nacional del Programa de
Seguridad Ciudadana del BID, Córdoba

CLAUDIALAUB, socióloga, posgrado en Política Social, CEUPS (Universidad Nacional de Córdoba Internacional), en Política Social y Planificación, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/OMS, y en Planificación y Administración en Servicios de Salud Mental (UNC). Se ha desempeñado como consultora del Instituto de Política Criminal y Seguridad, provincia de Buenos Aires; como consultora asociada al Foro Europeo para la seguridad urbana; como funcionaria en programas preventivos nacionales, provinciales y municipales; y como docente del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Universidad de Córdoba. Actualmente es coordinadora del área de seguridad de El Ágora; se desempeña como consultora nacional del Programa de Seguridad Ciudadana (área de participación ciudadana), Ministerio del Interior-BID.

Actualmente coordina el programa de prevención de la criminalidad en la Ciudad de Montreal, Tandem Montreal. Me propongo reflexionar sobre la problemática de la violencia y la seguridad ciudadana como objeto de conocimiento, y también como objeto de formulación de políticas locales de seguridad. Su relevancia entre los fenómenos sociales emergentes en la última década; su importancia en las preocupaciones de la población; y su creciente integración en las agendas gubernamentales como fenómenos condicionantes del pleno desarrollo democrático, del mejoramiento de la calidad de vida de la población y del crecimiento económico, han fundamentado su integración a la agenda de la producción académica. Esto permite pensar en una articulación entre la investigación, las políticas públicas y las estrategias de intervención.

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

Las demandas de seguridad son múltiples, a menudo antagónicas. La seguridad se inscribe en una diversidad de situaciones. La democracia ofrece la mejor forma de hacernos cargo de esta complejidad: antes de ser la expresión de una mayoría, la democracia permite oponerse al abuso de poder contra personas o grupos, y a su vez tener en cuenta a las minorías. Considerar las diferentes violencias urbanas como abuso de poder nos permite, quizá, tener una mirada diferente de los protagonistas de la inseguridad urbana, y de las políticas de seguridad en la ciudad.

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

¿Cómo enfrenta una sociedad democrática el problema de la seguridad ciudadana?

¿De qué hablamos cuando hablamos de seguridad? Hemos dejado de lado el paradigma de la seguridad del orden, para ubicarnos en el de la seguridad urbana. *Hablamos de seguridad de las personas y no de seguridad del Estado.*

La seguridad, estrechamente relacionada con los derechos humanos, tiene que ver con la forma en que los individuos y las organizaciones reaccionan frente a las transgresiones, cómo transmiten los conflictos a la policía o a la justicia, y qué modo de superarlos eligen.

No hay posibilidad de plantear el problema de la seguridad en términos democráticos, si no se reconoce la existencia del conflicto social como parte de la dinámica de los grupos humanos. En función del proceso social, se debe relacionar el problema de la seguridad con la teoría del abuso de poder, y considerar que las demandas de seguridad constituyen llamados al cese de alguna forma de abuso de poder.

El concepto de seguridad humana nos remite a la seguridad en el empleo, en el ingreso, en la salud, en la preservación del medio ambiente, en la seguridad respecto del delito.

Hasta ahora, la perspectiva dominante nos limitaba a una estrecha visión institucional que remitía al crecimiento del delito y, como respuesta: la justicia, la cárcel, la policía. Pero este crecimiento del delito en una ciudad no se mide en iguales parámetros con el incremento de la sensación de inseguridad. Esta sensación de inseguridad que hoy pareciera predominar no es un sentimiento nuevo. Se asocia a los jóvenes y a los comportamientos agresivos. El terrorismo de Estado justificó sus acciones en nombre de la seguridad, y en Latinoamérica fueron los jóvenes sus principales víctimas.

También debemos tomar el papel que la policía, como institución, ha representado hasta ahora con la comunidad, relación signada por el autoritarismo y el abuso de poder, en la medida en que, para la población, esta es más un símbolo de represión que un referente de garantía de derechos.

Nuestra propuesta intenta abordar el tema desde otra perspectiva, superando cualquier enfoque meramente burocrático que esté atado a los indicadores de los delitos: la pobreza, la droga, los movimientos migratorios, el desempleo, la vivienda; o bien a grupos estigmatiza-

dos: los jóvenes, los inmigrantes, las familias malavenidas, los drogadictos. Estas categorías adoptan la forma de las estructuras que las designan, fragmentando el conjunto social en muchas minorías (que en conjunto representan la mayoría), quedando todo al amparo de cifras estadísticas. Y así planteadas, las estadísticas asustan.

El ciudadano no discrimina estadísticas; percibe situaciones, vive problemas: no tiene trabajo, es víctima de un robo, habita en un lugar inseguro. La mayor inseguridad es aquella padecida por quien no tiene empleo o carece de vivienda. Esto ha sido ampliamente desarrollado por Burijovich-Sandomirsky,¹ al considerar el desempleo como uno de los riesgos sociales más graves.

La inseguridad no es, entonces, solamente un problema de criminalidad. 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 es consecuencia, sobre todo, 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, pone de manifiesto este estado de abandono.

Entonces, luchar contra la inseguridad es manifestar la voluntad 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.

Seguridad e inseguridad urbana se comprenden y explican a través del significado y las consecuencias que los procesos de exclusión y segregación social traen aparejados. Este es el punto de partida para la creación de mecanismos y estrategias de superación.

¹ En Jacinta Burijovich y Marcelo Sandomirsky, "Los desempleados: malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal", *Revista Administración Pública y Sociedad*, n° 11, IIFAP, 1998.

La seguridad: un bien común²

Para esta proposición, tres nociones fueron utilizadas como referencia y como forma de discernimiento.

La primera, la noción de *interés general*. La seguridad tiene que ver con el interés general, no puede ser de algunos pocos. Esta noción fue dejada de lado en el debate (referencia al pie de página), pues resolvía muy rápidamente la cuestión de las minorías, ubicando en el centro de la decisión política la noción de mayoría: riesgo grande, en tanto la realidad y el imaginario de la inseguridad se construyen partiendo de conflictos que oponen mayorías y minorías.

En un segundo lugar se consideró la noción de *bien público*. Se formularon preguntas al respecto: la seguridad, ¿es un derecho? ¿Es un bien económico? ¿O es un bien público? Si es un derecho, todos deben tener acceso, y es el poder público quien debe garantizarlo. Si es un bien económico, es el sector privado el que puede hacerse cargo.

Finalmente, la seguridad fue considerada como un *bien común*, en inglés *common good*, términos más universales que evocan un valor común potencialmente para todos. Pero no alcanza que el bien común (la libertad de circular, la salud, entre otras) sea producido por la autoridad pública, para ser público en su contenido y en su acceso. Porque en su acceso, las condiciones de producción de este bien introducen a veces una cierta rivalidad en su consumo (la policía movilizada en el centro cuando hay una manifestación no estará presente en el mismo momento en los barrios); y en su contenido, porque el hecho de ser autoridad pública no le da el conocimiento necesario acerca de los problemas por resolver, ni lo que conviene hacer. Bien común implica que la responsabilidad colectiva de su definición sea de todos los ciudadanos (incluyendo a los grupos marginados y extranjeros).

² Esta proposición surgió de la confrontación entre experiencia, y sistemas de representación diferentes. El debate acerca de la seguridad como bien común, susceptible por ello de ser coproducida, y de repensar los medios que garanticen el respeto por los derechos y las libertades, fue llevado a cabo por un grupo de expertos internacionales, a lo largo del año 1993, y sintetizado en: *Seguridad y Democracia* (París: Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 1994).

Como bien común, la seguridad se define de abajo hacia arriba. La autoridad pública, las instituciones, concretarán la demanda de la base con respuestas apropiadas. La seguridad debe ser un diálogo permanente en el marco del ejercicio democrático ciudadano.

Solamente si consideramos a la seguridad como un bien común, ella puede ser coproducida por distintos actores públicos y privados. Esta coproducción implica organización y reglas de funcionamiento transparentes. La ciudad es el territorio propicio para este desarrollo.

Como bien público, la seguridad se ubica al lado de otros bienes públicos, como son la salud, la vivienda, la educación, la cultura, sin jerarquización, pero encontrando las formas de articulación e interacción necesarias para que cada bien público encuentre su lugar en beneficio de las personas.

La seguridad entendida como un bien público supone que los servicios estén ligados a las demandas y a la responsabilidad de los ciudadanos. La seguridad como bien público obliga a redefinir el contenido local, individual y personal de la seguridad. La política criminal y el sistema penal pierden exclusividad en este debate. La seguridad se vincula estrechamente a los derechos humanos, al derecho constitucional, al derecho civil y al administrativo.

Seguridad y conflictividad social

La inseguridad puede también ser entendida como una historia de conflictos diversos y variados, que toman formas más o menos brutales según el lugar, la situación y las personas involucradas. Conflictos como los que oponen un hombre a una mujer, un individuo a una institución, un joven frente al mundo adulto, todos expresan una demanda proteiforme y compleja.

Parecería imposible entender la creciente violencia urbana a partir de una sola causa; ella se encuentra ligada a la pobreza, a las aspiraciones frustradas, a las actividades relacionadas con la droga, entre muchas otras condiciones. Por lo anterior, podemos inferir que se necesitan distintos programas bajo una política integradora, en la cual la policía es un actor más, entre otros que contribuyen a resolver los conflictos desde áreas como educación, salud, justicia. Del mismo modo, se necesitan distintos actores para el abordaje de la violencia urbana: gobier-

nos provinciales, municipales, sociedad civil, iniciativa privada, ámbitos académicos, población en general, incluidas, además, las organizaciones no gubernamentales. La condición de no gubernamental no representa en este contexto una posición contraria al gobierno. En la práctica, enmarca iniciativas civiles con viabilidad a partir del buen funcionamiento de las instituciones estatales.

La conflictividad social es también un modo como los grupos sociales luchan por sus intereses, desarrollan nuevos valores y generan nuevas formas de cooperación y solidaridad. Del conflicto nacen también los pactos políticos.

El problema de la seguridad y la conflictividad social poseen algunos puntos comunes:

- *La relación de los individuos entre sí.* La relación de conflictos entre las personas nos permite ampliar el espectro de sectores que pueden contribuir a su resolución.
- *La relación de la población con el Estado.* Cuando el Estado se paraliza frente a los problemas de los ciudadanos, aumenta el nivel de violencia.
- *La inseguridad como un sentimiento real o supuesto.* Está relacionado con el abandono de las personas por parte del Estado. Por ello no hablamos de seguridad del Estado, sino de seguridad de los ciudadanos, de todos, incluidos los que cometen delitos. La noción de privilegio es lo contrario a la de ciudadanía.

Repensar el rol del Estado a partir de una nueva concepción de seguridad

El tema de la inseguridad ciudadana es una cuestión relativamente nueva en la llamada agenda pública de nuestro país.

A grandes rasgos, a fines de la década del ochenta el tema comenzó a recortarse como una cuestión particular, separándose lentamente del cuestionamiento general hacia las fuerzas armadas y de seguridad, por su actuación ilegal y violenta durante la última dictadura militar.

En la nueva relación Estado-Sociedad, domina la inseguridad. La inseguridad creciente agrava la crisis, cuestionando la razón de ser del Estado. Hoy no resulta válido pensar o diseñar un Estado que no garantice la seguridad de las personas y la de sus bienes.

El Estado es el garante de la cohesión social y es quien debe hacer que una Nación siga siendo una Nación, una sociedad donde las personas tienen un lugar y siguen estando vinculadas por relaciones de interdependencia.

La protección del ciudadano es una responsabilidad del Estado. La idea de seguridad como programa estatal no es nueva. Pierre Rosenvallon remite a Hobbes cuando habla del Estado como reductor de incertidumbres y sostiene que “el desarrollo del Estado Benefactor casi había llegado a vencer la antigua inseguridad social y eliminar el temor al mañana”.

En un sistema democrático, los ciudadanos delegan en la autoridad pública el cuidado y la protección de la seguridad de todos. De esa manera, el Estado retiene el monopolio del ejercicio de la fuerza y el control de este ejercicio, pero no el monopolio de la seguridad. Para concretar esa demanda existen diversas instituciones del Estado, como la policía, la justicia, el sistema penitenciario, y otras muchas instancias que deben aportar las respuestas apropiadas. El cumplimiento de este mandato exige la articulación de la seguridad con políticas de desarrollo social que integren criterios de prevención, disuasión, represión y solidaridad, y garantice el respeto de los derechos humanos.

La capacidad de regular socialmente las tensiones cotidianas está limitada, y se reduce el espacio político que permite pensar en respuestas diversificadas y graduales. Es así como no se desarrollan numerosas formas de prevención ni tampoco procesos educativos y de inserción.

Ya Max Weber decía que la mejor política preventiva de la criminalidad era una buena política social. Claro que las políticas sectoriales generalmente no logran resultados positivos. Solo la permanencia en el tiempo de políticas sociales integrales parece ofrecer la oportunidad de integración y de disminución de la criminalidad.

Cuando la seguridad es un bien privatizado

Las medidas de seguridad privada se han multiplicado al mismo tiempo que las ciudades se sienten más indefensas.

A diferencia de las situaciones de vigilancia que los individuos ejercen por cuenta propia, las empresas de seguridad se caracterizan, antes que nada, por su carácter comercial en la búsqueda de beneficios

y de ocupar un lugar en el mercado. La seguridad como sector de actividad nos lleva al terreno de la comercialización y de la transformación de un bien público en bien de consumo.

Alarmas, vigilancia privada, animales entrenados, rejas y mayor presencia policial, intentan paliar o, por lo menos, dificultar la ola creciente de delincuencia. Hoy, las mayores víctimas de saqueos domiciliarios, asaltos a mano armada y ataque contra las personas, se concentran en barrios cuyos habitantes son de clase media baja.

La seguridad privada no puede ser considerada como defensora exclusiva del cliente que paga, y ser elemento de confrontación y de conflictos con los sectores marginales de la sociedad. Tampoco se puede seguir generando fortalezas para el uso de algunos, alterando el uso de los espacios públicos, obstruyendo la libertad de circular.

Las políticas de seguridad en el contexto local

¿Cuál es la política de la ciudad con relación al tema de la seguridad? Frente a la delincuencia, frente a la inseguridad, ¿qué políticas locales hay?

El poder público reconoce la urgencia, recurre a la respuesta rápida, y aparenta resolver el problema con más leyes, más policía, más control y mayor 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.

Es común diferir o negar los problemas, encontrando chivos expiatorios o delegando la resolución de problemas sociales, afectivos, económicos. Sin embargo, es decisivo pensar en la complejidad de los problemas: los comportamientos que perturban la vida local no son precisamente los que la ley sanciona.

La planificación urbana debe integrar los problemas de seguridad de las personas, a fin de evitar que estas personas sean autores o víctimas de la criminalidad.

Los sistemas no sienten la necesidad de planificar cuando se reproducen, mientras que la planificación comienza a sentirse necesaria cuando los sistemas entran en procesos de transformación.

La planificación estratégica tiene bastante que aportar, ya que justamente cuando los objetivos que se plantean no son viables, pero su concreción es no solo necesaria, sino un imperativo ético, resulta importante contar con dispositivos que contribuyan a construir viabilidad.

Como sintetiza M. Rovere, algunos de los aprendizajes que nos dejó la planificación estratégica son:

- Concebir la planificación como un ejercicio interactivo de actores y fuerzas sociales que disputan en determinados espacios.
- Percibir el poder como una categoría vincular circulando en la vida cotidiana, en las organizaciones, en los grupos.
- Detectar y protegernos del etnocentrismo, entre hacer planes para los otros y planificar con los otros.
- Recuperar el debate sobre el futuro como espacio de construcción y proveedor de sentido para la práctica cotidiana.
- Reconocer la historicidad de los procesos sociales como forma de comprender los significados de lo que nos ocurre en el presente y los gérmenes de futuro que allí se encierran.
- Comprender de forma más dinámica los fenómenos de competencia y cooperación, así como los mecanismos que operen a favor de la población.
- El duro ejercicio de la autocrítica y deconstrucción de nuestros discursos más queridos...³

Las políticas locales de seguridad necesariamente deben provenir de articulaciones entre los sectores privado y público, las distintas instancias del sistema de justicia penal, los servicios sociales, de salud, de educación y de planificación urbana, teniendo en cuenta la nueva organización de los estados, ya que actualmente son los municipios los que tienen el deber de responder a las preocupaciones de los ciudada-

³ Mario Rovere, "Planificación estratégica en Salud: acompañando la democratización de un sector en crisis". Artículo que está basado en un documento técnico preparado por encargo de la OMS, octubre de 1997, mimeo, pág. 37.

nos. Se hace necesaria una reflexión y análisis sobre cómo impactan sobre la criminalidad las decisiones que se toman en los distintos sectores.

Cuando hablamos de políticas de seguridad, nos referimos a aquellas que no se ocupan del mantenimiento del orden público. Un primer esfuerzo de análisis es respecto a las incoherencias de las políticas públicas en nuestro país. 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.

La ciudad, los ciudadanos y la seguridad

Parte del problema radica en los enormes y diferentes tipos de violencia que debilitan la seguridad que sienten los ciudadanos cuando se desplazan en la ciudad y dentro de sus hogares.

Diferentes personas en diferentes contextos son víctimas de distintos tipos de violencia. Atracos, violencia de patotas, violencia doméstica, violencia en contra de los niños de la calle y violencia sexual, tienen un efecto diferencial. La desigualdad social y de género desempeñan un papel importante en cada uno de estos casos.

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.

La ciudad es un modo de vida social. Alude a una población de adultos y niños de ambos sexos, asentada de modo más o menos permanente dentro de un territorio donde se realiza la vida social y donde se desarrollan actividades económicas, políticas, religiosas, educativas...

La calidad de vida en las ciudades se relaciona a 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 constan-

te y masivo de los espacios públicos, en un contexto de convivencia solidaria y de respeto a las diferencias, genera mayores posibilidades de protección social.

La inseguridad cambia el uso que da la gente 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 observan una baja de 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, la amplificación 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.

El tema de la violencia urbana es, sin duda, uno de los temas más críticos en la formulación de políticas en la ciudad.

En un informe de la OPS (1996), entre los factores que suelen relacionarse con la violencia, destacan la tenencia de armas, la exposición a la violencia, haber sido víctima o testigo de actos de violencia, además del abuso de alcohol y drogas.

¿Qué dicen o pueden decir los vecinos, los profesionales que están en contacto con la gente, la policía que recibe las denuncias o pedidos, los tribunales, los concejales, los centros vecinales, los funcionarios municipales?

Se hace necesario reconocer cómo es la vida cotidiana de los barrios, los vínculos que existen, la pobreza, la marginación de muchos jóvenes, la desocupación, las dificultades de contención de las escuelas, la inexistencia o imposibilidad de las escuelas de dar respuestas para comprender la complejidad del problema.

Debemos adaptarnos a pensar en función de sistemas. Estamos acostumbrados a pensar en función de estructuras lineales. La transversalidad deseada desde distintos ámbitos de la ciencia, de la tecnología de la administración, no es aún más que un deseo.

Principios para una política local

Algunos principios básicos para reconstruir una política local son:

- 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 intentar 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, 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 articulación entre el gobierno y los ciudadanos para priorizar las acciones y las medidas más urgentes. La mayoría de las propuestas se relaciona con programas de desarrollo social (educación y alimentación de las familias más desfavorecidas, drogadicción, alcoholismo, 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 con el concurso de voluntarios y de organizaciones.
- La evaluación de la política de seguridad por parte de los ciudadanos, sobre la base del plan de trabajo propuesto.
- Problematicar 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 incivildades sin conceptos jurídicos; las economías de supervivencia; las redes de la droga, del sida, de la prostitución, de los abortos clandestinos; el abandono y fracaso escolar), y que las posibles respuestas a estas dificultades están en sus manos; o que, al menos, las respuestas no podrán ser aportadas en forma durable, eficaz sin su participación.

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

La otra parte importante del problema radica en establecer algún tipo de causalidad que podría dar una indicación acerca de las medidas apropiadas que están al alcance de los encargados de la formulación de políticas y de los administradores urbanos.

Toda política de seguridad debe garantizar el respeto por los derechos del Hombre, de todos los hombres.

Frente a la inseguridad, ¿qué hacer?

En distintas ciudades argentinas y en otras latitudes, se han puesto en marcha múltiples acciones tendientes a reducir la inseguridad. Estas acciones de mediana duración constituyen prácticas que obedecen a los mismos principio de coalición, interdependencia con otros sectores, cambio en los métodos de trabajo institucional, pero ellas no alcanzan para que hablemos de una práctica de seguridad urbana.

Las acciones deben ser llevadas a cabo por una coalición local más o menos permanente, en temas generales y específicos en que el intendente tiene un rol preponderante. Estas acciones no tienen sentido si

no parten de un preciso análisis de situación que permita evaluar las acciones midiendo su impacto.

Redescubriendo el conflicto, se buscarán respuestas en distintos niveles, que pueden provenir de individuos, de la comunidad, del vecindario, de las instituciones.

Este tipo de respuestas significa el rechazo a delegar exclusivamente el tema de la criminalidad y la inseguridad en los profesionales de la ley. Como ya mencionamos, la ley es la herramienta que marca los límites del conflicto, los valores de no transgredirla. Pero no es la única respuesta.

Creemos necesario, a partir de este abordaje, superar el esquema de prevención o represión, agregando solidaridad. La noción aislada de prevención nos lleva generalmente, desde las buenas intenciones, a un estado de análisis permanente (muchas veces paralizantes) sobre la multicausalidad, la intersectorialidad y la interdisciplina. Mientras esto sucede, queda firme el mecanismo de la represión que actúa sin plantearse ninguna duda. Reconocemos la seguridad como un derecho fundamental que hace a la esencia de la democracia. Si la inseguridad es una amenaza para la democracia, la democracia es una respuesta al tema de la seguridad urbana.

Bibliografía

- Burijovich, Jacinta; Marcelo Sandomirsky. "Los desempleados: malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal". Revista *Administración Pública y Sociedad*, nº 11. IIFAP, 1998.
- Cernotto, Diana. "La política de espaldas a la política". Revista *Administración Pública y Sociedad*, nº 11. IIFAP, 1998.
- Cohen, Stanley. *Visiones del control social: delitos, castigo y clasificaciones*. Barcelona: PPU, 1988.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI, 1976.
- Hulsman, Louk. *Pensar en clave abolicionista*. Ediciones CINAP, 1996.
- Hulsman, Louk; Bernat de Celis. *Penas perdidas*. París, 1982.
- "La seguridad, un bien común". Documento de Trabajo, Asociación El Ágora, 1998.
- Marcus, Michel, Catherine Vourch. *Security and Democracy*. European Forum for Urban Security, 1994.
- Marcus, Michel. "Les modes de regulations des conflits urbains". En: Badiane y Vanderschueren, comps.: *Pauvreté urbaine et acces a la Justice*. Paris: Sankoré UMP, L'Harmattan.

- Martínez, Josefina; Alberto Binder. Relatoría del Seminario “Mecanismos de control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior”. Santiago de Chile, 11 y 12 de agosto 1997.
- Melossi, Darío. *El Estado del control social*. México: Siglo XXI, 1992.
- Morin, Edgar. “Epistemología de la complejidad”. En: Dora Schnitman, comp. *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1994.
- Ocqueteau, Frederic. *Vigilance et sécurité dans les grandes surfaces*. Paris: 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: 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.