

más derechos, más seguridad más seguridad, más derechos

Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática 1

Documento



1. Elaboraron este documento conjuntamente:

Departamento de Planificación y Políticas Públicas, el Centro de Derechos Humanos y la Licenciatura en Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Lanús	Central de Trabajadores Argentinos (CTA) Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Sofía Tiscornia, Equipo de Antropología Política y Jurídica de la Carrera de Antropología de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires	Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral Comisión Provincial por la Memoria
Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes	Conferencia Argentina de Religiosos y Religiosas (CONFAR) Foro de Derechos Humanos de San Isidro
Programa "Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad Urbana y Derechos Humanos" de la Secretaría General de la Universidad Nacional de Rosario	Foro para la Justicia Democrática (FOJUDE) Fundación Poder Ciudadano
Proyecto Seguridad Urbana, Institución Policial y Prevención del Delito de la Universidad Nacional del Litoral	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)
Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín	Laboratorio de Políticas Públicas Red Solidaria
Sección de Criminología y Política Criminal, Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario	Hna. Martha Pelloni cmt Juan Carr, voluntario de la Red Solidaria
Asociación por los Derechos Civiles (ADC)	Raquel y Jorge Witis
Asociación de Defensores de Derechos Humanos (ADDH)	Rabino Daniel Goldman
Asociación El Ágora	

Índice

1. La responsabilidad política y social de actuar sobre la complejidad	3
2. Tres planteos que agravan el problema de la inseguridad	5
2.1 La demagogia punitiva. Cuando se piensa a la seguridad como el orden en las calles	5
2.2 El Estado de Derecho sin derechos. Cuando se reconocen sólo ciertos derechos de determinados sectores	6
2.3 La seguridad por añadidura. Cuando las propuestas se agotan en el testimonio	7
3. El límite de los tres planteos anteriores y la necesidad de ampliar la mirada sobre el problema de la seguridad	8
4. Líneas básicas para un enfoque inclusivo de la seguridad	9
4.1 Reconstruir los lazos de ciudadanía: articulación entre políticas de seguridad y otras políticas públicas	9
4.2 Controlar la violencia	12
4.3 Modificar las prioridades. La perspectiva de la justicia en materia de seguridad ciudadana	16
4.4 Coordinar el diseño de políticas públicas: una condición para la eficacia y el respeto de los derechos	20
5. Complejidad y responsabilidad	22

1. La responsabilidad política y social de actuar sobre la complejidad

La cuestión de la seguridad ciudadana ha emergido desde la segunda mitad de la década del 90 como tema central capaz de poner en juego la capacidad del Estado de cumplir con sus funciones básicas. Este problema exige políticas responsables y soluciones efectivas para la protección de los derechos de las personas.

Mientras la inseguridad afecta a la sociedad en su conjunto, la sufren en forma particularmente grave los sectores de menores recursos². Por ello, hay que buscar políticas de seguridad inclusivas que protejan a los diversos actores y no sólo los derechos de un determinado sector social, y mucho menos que promuevan la seguridad de un determinado grupo social a costa de los derechos de los demás ciudadanos. Para diseñar políticas que operen contra el delito y que no produzcan mayor exclusión, es necesario contemplar acciones que extiendan la ciudadanía, como una poderosa herramienta integradora. Ciudadanía que debe ser entendida en el sentido amplio de ciudadanía social³ la cual, a diferencia de la ciudadanía política o civil, hace referencia también a los derechos colectivos⁴.

No es ocioso considerar el proceso que ha llevado a nuestra sociedad a hacer de estos temas un asunto de preocupación central. Esta centralidad no debe aparecer como natural o autoevidente. El protagonismo de la seguridad ciudadana, hoy tomado como lógico, es el fruto de un proceso por el que distintos fenómenos relacionados con la violencia se incrementaron y esto aparece como un problema que debe resolverse. La oportunidad que tiene esta sociedad, a diferencia de otras, es que aún existe el recuerdo de una situación distinta, el recuerdo de una sociedad en la que el riesgo de quedar excluido de toda distribución de bienes sociales era casi nulo. La dimensión de la exclusión vigente avanza sobre ese recuerdo estructurando una sociedad dual. Esa dualidad, por su parte, es el terreno para la potencial construcción de un antagonismo social que aún no se ha terminado de constituir plenamente. En este enfrentamiento de la sociedad se identificaría el mundo de la ley con los sectores incluidos en la distribución de bienes y el mundo del delito, con los excluidos. Si bien esta visión tiene una amplia difusión, aún se encuentra en un estado latente, como prejuicio aun vergonzante. Como todavía este antagonismo no está cristalizado como evidencia, merece ser evaluado como una oportunidad para no llegar a una situación antagónica.

2. Por ejemplo, la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires –en la que se encuentran los Centros de Gestión y Participación (CGP) 3, 4, 5 y 8– concentra un 30,7% de la población de la Ciudad y el 60,2% de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Junto con la pobreza, en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires se concentra parte importante de los delitos, tanto de los registrados como de los que no necesariamente fueron denunciados. El delito más grave es, sin lugar a dudas, el homicidio. La zona sur fue sede del 36,3% (62 hechos) de los homicidios dolosos ocurridos en la Ciudad durante el año 2002 y del 35,9% (51 hechos) de los ocurridos en el 2003 (Según datos del Sistema Nacional de Información Criminal, SNIC, de la Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Los datos relativos a la "zona sur" corresponden a los delitos ocurridos en jurisdicción de las comisarías 24°, 26°, 28°, 30°, 32°, 34°, 36°, 48° y 52°). El CGP 3 es aquel que tiene el porcentaje más alto de población con necesidades básicas insatisfechas (21,7%), cuando el nivel correspondiente al total de la Ciudad es 7,6%. Por otra parte, los CGP 4 y 8 están entre los que tienen los porcentajes más altos de nacimientos con bajo peso (más de 8%), en tanto los CGP 3, 5 y 8 tienen las más altas tasas de mortalidad infantil (más de 10 por cada 1.000 nacidos vivos).

3. Para un desarrollo mayor de este concepto, véase Mario Lungo y Roxana Martel, *Ciudadanía social y violencia en las ciudades centroamericanas*, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", en <http://www.denison.edu/collaborations/istmo/articulos/ciudadania.html#end1>. Los autores citan a su vez a Roberts Bryan, 1997: "Ciudadanía y política social en latinoamérica", en *Ciudadanía y política social*, B: Roberts (editor), FLACSO / SSRC, San José. Los primeros usos del concepto de *ciudadanía social* se encuentran en Marshall, Thomas H., 1964: "Citizenship and Social Class", en: T.H. Marshall (editor), *Class, Citizenship and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago.

4. Al hablar de ciudadanía en este documento, entonces, no se hará referencia sólo a un estatus político, sino al proceso de inclusión progresiva y de ejercicio de derechos por parte de la sociedad.

La seguridad ciudadana involucra problemas básicos de la relación entre ciudadanos, entre éstos y las instituciones y entre las instituciones entre sí. Por ello, resulta fundamental pensar y describir estos problemas en toda su complejidad. Ello implica cuestionar algunas descripciones que, por simplificar, no sólo ponen en riesgo la seguridad personal, sino también los derechos de los ciudadanos. Sólo una comprensión en el marco de esta complejidad puede tomar en consideración todos los derechos que están en juego, sin reducirlos a una dimensión meramente defensiva. Sólo un nuevo enfoque del tema, permitirá encarar una política de seguridad inclusiva que amplíe el ejercicio de los derechos, en lugar de restringirlo.

Hacerse cargo del reclamo por mayor seguridad de un modo responsable significa otorgarle su real dimensión, resolverlo en un contexto de respeto por los derechos y no limitarlo a una demanda que busca solamente reducir el riesgo de que ciertos delitos ocurran. La negación de las múltiples facetas del problema sólo conduce a la restricción y no a la protección de los derechos.

Que las políticas de seguridad requieran de la comprensión de esta diversidad de factores no debería sorprender. Es propio de toda política pública abarcar tal pluralidad, ya sea en el campo económico, laboral, educativo, etc. Por el contrario, se profundiza el problema al insistir con un discurso que pretende que la seguridad puede abordarse con soluciones simplistas y restringidas que sólo dependen de la voluntad de luchar contra el delito.

Dar una respuesta que contemple esta complejidad no implica suspender la acción. Por el contrario, implica aprovechar experiencias que ya dieron resultados positivos en la protección de derechos; sumar la capacidad de otras instituciones públicas –además de aquellas tradicionalmente involucradas en las políticas de seguridad– y desarrollar políticas de seguridad cuya dinámica promueva mayores niveles de integración social. Por otra parte, implica un rechazo activo de las concepciones reduccionistas y autoritarias frente al problema de la inseguridad. El recorte arbitrario del problema que estas posiciones sostienen es evidente; su fracaso es comprobable y su continuidad sólo profundizará la crisis.

Abarcar esta complejidad requiere, entonces, pensar *más acá y más allá* de la mera respuesta al hecho delictivo, respuesta que también debe ser pensada. Más acá, porque existe un contexto en el que emerge el hecho delictivo, que incluye las características de la convivencia social y la relación de los ciudadanos con las instituciones, en particular, con las encargadas de la seguridad. Más allá, porque tanto el infractor como la víctima son parte de un sistema que los excede, y que abarca los modos en que los ciudadanos desarrollan sus vínculos y resuelven sus conflictos, modos que retornan sobre la sociedad fortaleciendo su integración o su segmentación.

2. Tres planteos que agravan el problema de la inseguridad

En el debate político y en el de los medios de comunicación se describe en forma simplificada al problema de la seguridad y, como consecuencia, a sus soluciones.

Estas propuestas erradas pueden agruparse esquemáticamente en tres versiones. Por una parte, aquellas que tienen como objetivo el reforzamiento del orden en las calles e ignoran derechos y garantías constitucionales. En segundo lugar, una posición que bien podría considerarse una variable de la anterior. Este segundo grupo de propuestas también prioriza el "orden público", pero evita caer en una retórica abiertamente autoritaria y, por otra parte, si bien incluyen restricciones legales al objetivo de alcanzar el orden público, utilizan un concepto tan restringido de derechos que vacían de contenido el sistema democrático y el Estado de derecho. Finalmente, existen discursos con una noción más amplia de derechos, en los que la cuestión del orden no se impone por sobre los valores democráticos, pero que no logran articular respuestas consistentes en materia de seguridad ciudadana, pues o bien derivan las soluciones a una mejora genérica de las condiciones sociales o bien las limitan exclusivamente al control de las instituciones de seguridad.

2.1 La demagogia punitiva. Cuando se piensa a la seguridad como el orden en las calles

Las respuestas que postulan el orden en las calles como único objetivo no sólo tienden a la restricción de derechos ciudadanos, sino que –al soslayar la complejidad de la cuestión– son ineficaces y plantean respuestas que en realidad sólo pueden acarrear más violencias, riesgos e inseguridad. El apoyo de estas medidas no está básicamente en apelaciones más efectivas al sentido común, o en los pocos y reducidos resultados de corto plazo que estas políticas puedan mostrar. Más bien, estas propuestas se sostienen en situaciones de hecho tales como los temores y resentimientos que se generan en una sociedad crecientemente desigual, temores que no sólo provienen de los grupos más privilegiados sino también de amplios sectores desfavorecidos cuya situación es la que más empeoró en términos relativos. Propuestas que también se fortalecen mediante el apoyo que les brinda el relegar conflictos con sectores públicos y privados poderosos cuyo accionar es ampliamente reconocido como parte del problema de la inseguridad. Por ello, aun cuando no logren reducir la delincuencia, no significa que los efectos de estas políticas sean inocuos y no tengan sectores beneficiados, dado que avanzan en proteger a ciertos actores y en profundizar una sociedad dual en la que el acceso a la seguridad es uno más de los bienes desigualmente distribuidos.

El ejemplo más extremo de este tipo de conceptualización lo constituyen aquellas posturas que describen la situación actual como un estado *de excepción*, que se articulan con la lógica de la *guerra* contra el caos. Una guerra contra la proliferación inédita de riesgos y contra determinados individuos –identificados confusamente como "la delincuencia"– que deben ser controlados por una autoridad eficaz. En esta concepción, el incremento de los delitos implica un exceso de carga para los dispositivos de seguridad existentes, que sólo podría ser procesado a través de una ampliación de la capacidad operativa de las instituciones de seguridad y de justicia para dar respuestas.

Al estado de excepción se opone el de normalidad, este último entendido como el orden resultante de un control fáctico. Bajo esta mirada aparecen propuestas como la inclusión de las fuerzas armadas en el esquema de seguridad interior, el uso de las instituciones de seguridad nacionales en el territorio de las provincias, la ampliación de las facultades policiales para interrogar y el énfasis en la persecución penal de las personas menores de edad.

Bajo este discurso, se encuentra la percepción de que la inseguridad constituye una fuerza a la que se debe oponer una fuerza superior en intensidad y contraria en sentido. Esta segunda fuerza, la del aparato represivo estatal, anularía la fuerza del delito. Esta imagen cuantitativa no es capaz de dar cuenta ni de los derechos involucrados, ni de la eficiencia requerida, dos puntos claves para el gobierno de la seguridad. En primer lugar, no da cuenta de los derechos dado que estos son percibidos básicamente como obstáculos al incremento de la violencia estatal, en lugar de ser entendidos como el bien a proteger por las políticas de seguridad. En segundo lugar, no da cuenta de la eficiencia requerida, pues los reiterados fracasos de estas políticas son paradójicamente utilizados para

evaluar como insuficiente la fuerza aplicada y, consecuentemente, solicitar aumentos mayores, en una espiral incremental irresponsable que nunca rinde cuenta de los resultados obtenidos.

2.2 El Estado de Derecho sin derechos. Cuando se reconocen sólo ciertos derechos de determinados sectores.

Un segundo grupo de propuestas tiene en la práctica consecuencias similares al primero, pero rechaza una retórica belicista y abiertamente autoritaria e incorpora en el discurso elementos tales como el compromiso con la legalidad y un rechazo a la violencia institucional. Según los discursos agrupados en esta sección, el diagnóstico indica que el problema no es sólo el aumento de la violencia en los hechos, sino también el decaimiento del imperio de la ley. De todas formas, la reconstrucción de la legalidad aparece básicamente vinculada al orden en las calles, y la promoción de este orden desplaza otros derechos ciudadanos.

La incertidumbre frente a los riesgos y la amenaza del delito ya no serían un mero problema de hecho al que podría responderse básicamente con la imposición de la autoridad fáctica y la fuerza física, sino que lo que se ha puesto en juego es la reconstrucción del imperio de la ley. Se trata de un Estado de Derecho sin derechos. O, más precisamente: la aparente reconstrucción del imperio de la ley pretende realizarse otorgando carácter prioritario al derecho a la no interferencia sobre la vida de los individuos, aun cuando esta interferencia estuviera dada por el ejercicio de derechos de otras personas o grupos. En esta concepción, los derechos de otros ciudadanos son considerados como obstáculos a sortear y no como pretensiones legítimas que entran en conflicto y cuya conciliación debe procurarse. Además, esta concepción supone erróneamente que la no interferencia tiene las mismas consecuencias para unos y otros.

El efecto de esta visión restringida es concreto: la defensa del orden por el orden mismo. Sin atención a los contextos sociales y resistiéndose a que la legalidad funcione como un sistema de resolución de conflictos, este segundo grupo de discursos termina negando derechos. Declama el imperio de la ley pero persigue un orden fáctico basado en las situaciones de hecho. A partir de un arbitrario recorte de la legalidad, esta concepción concentra el poder punitivo y la atención estatal sobre delitos que afectan sólo a ciertos sectores sociales, o sobre conductas que están asociadas a los grupos que son percibidos como amenazas al orden en la calle. En el contexto general, la incidencia real en la reducción de la violencia es mínima o nula⁵, pero genera efectos que tranquilizan a los sectores con mayor peso en la formación de opinión pública.

Ahora bien, el control de la violencia estatal es un asunto en el que estos discursos aspiran a diferenciarse de los postulados de la "demagogia punitiva". Al repudiar cualquier tipo de interferencia sobre la vida individual, este segundo grupo de propuestas rechaza tanto la de la violencia delictiva común, como la violencia ilegal desarrollada desde el Estado. Por ello, estas propuestas abogan, por un lado, por el incremento de las facultades de las instituciones de seguridad pero, por otro, también impulsan un mayor control administrativo y político del accionar de dichas instituciones.

Sin embargo, más allá de las intenciones de control de la violencia estatal, la noción puramente individual de ciudadanía niega el contexto donde esta se ejerce y conspira contra el supuesto resultado perseguido. Finalmente, la multiplicación de controles de tipo punitivo en el marco de una concepción parcial de los derechos a proteger incrementa el contacto de las instituciones de seguridad con los sectores sociales más vulnerables y con menor capacidad de reclamar frente a los abusos. Por otra parte, estos contactos se producen bajo una lógica de vigilancia

5. Sólo un Estado con capacidad para controlar el nivel de la violencia de sus acciones puede obtener resultados exitosos y legitimar su accionar. Al no promover políticas de reducción de la violencia desde las prácticas de sus agencias de seguridad, las políticas públicas se vuelven parte del problema y así la capacidad de respuesta estatal queda atada a su capacidad para desarrollar cada vez más violencia.

y control y no de resolución de los conflictos, por lo tanto, se incrementan los hechos de violencia policial y aumentan el perfil autoritario de la relación del Estado con los sectores más pobres.

De lo que se trata centralmente tanto en la demagogia punitiva como en este segundo grupo de propuestas es del control fáctico de la calle y las medidas tienden, más que a resolver eficazmente el problema, a evocar una imagen de paz como orden impuesto.

2.3 La seguridad por añadidura. Cuando las propuestas se agotan en el testimonio

Entre los discursos sobre la seguridad se encuentran también aquellos se describen el problema tratando de incorporar dimensiones omitidas en los posiciones anteriores. Los diagnósticos de este tercer grupo de discursos incluyen, por ejemplo, las diversas manifestaciones de la violencia, como la violencia delictiva común, la institucional y la doméstica, y colocan estos problemas en el contexto de la exclusión social económica y política. Este grupo de discursos también menciona el decaimiento del imperio de la ley pero parte de una noción más amplia de ciudadanía, una ciudadanía que no se restringe a la no interferencia de los otros, sean estos particulares o públicos, y que incluye el goce de derechos económicos y sociales. Al esbozar una definición más amplia de ciudadanía, surge una noción más vasta y compleja del problema de la inseguridad, al menos en su enunciación.

Este grupo de discursos puede ser efectivo en articular acciones de resistencia ante los avances de la demagogia punitiva, pero su capacidad se muestra reducida al momento de construir propuestas y consensos que estén al nivel del diagnóstico realizado. Así, el análisis de la situación se organiza alrededor de dos argumentos fundamentales: las instituciones estatales son parte central del problema de la inseguridad y la enorme desigualdad social es fuente de violencia. Sin embargo, al momento de diseñar medidas de intervención sobre ambos conjuntos de problemas se adoptan perspectivas simplistas, que no se corresponden con la diversidad del diagnóstico.

En primer lugar, al problema sobre el decaimiento del imperio de la ley y la crisis de las instituciones públicas sólo se le busca respuesta mediante propuestas de reingeniería del poder punitivo del Estado, ya sea con las reformas institucionales de las policías o de sus capacidades de investigación y represión del hecho delictivo. Reformas necesarias pero, al mismo tiempo, claramente insuficientes para mejorar la capacidad del Estado para actuar sobre el problema de la inseguridad y generar un marco institucional que restablezca el pleno Estado de Derecho. De este modo, al momento de las propuestas se mantiene el eje en la detección y castigo del hecho delictivo, foco en el cual se incluye una posición crítica sobre la violencia institucional y el modo en que se ejerce dicha represión. A partir de esto, las reformas institucionales propuestas por este tercer grupo de discursos pueden llegar a acercarse a las del segundo grupo.

En segundo lugar, la referencia a las condiciones de desigualdad y exclusión como una variable fundamental al momento de analizar cuestiones tales como la falta de respeto a la ley, el incremento de algunas prácticas delictivas o de los niveles de violencia, termina funcionando como una línea de escape al momento de diseñar propuestas útiles en materia de seguridad ciudadana. Las respuestas se derivan a una mejora genérica de las condiciones socio-económicas, como si los problemas de seguridad se solucionaran por añadidura a una mejoría general de dichas condiciones. Por ello, las políticas de seguridad parecen paralizarse a la espera de una mejora del contexto y de soluciones estructurales que reduzcan los niveles de delito. Esto, entre otros problemas, excluye reflexionar sobre el modo en que determinadas prácticas delictivas son parte de los procesos que generan exclusión y acrecientan las dificultades de acceso a distintos bienes.

3. El límite de los tres planteos anteriores y la necesidad de ampliar la mirada sobre el problema de la seguridad

Los tres grupos de discursos analizados tienen en común que el momento de la intervención concreta frente al hecho delictivo sigue ocupando el lugar central de las medidas propuestas. Las variantes se limitan a proponer diferentes modos de uso de la fuerza –más intenso o más regulado– y permanecen en una lógica de gerenciamiento del poder coercitivo. Por lo tanto, se restringen a una sola dimensión de la cuestión. Como coinciden en esta simplificación, tiene sentido la discusión maniquea entre "mano dura" y "garantismo", tal como suelen plantearla los defensores de la intensificación del uso de la fuerza. Si se piensa la demanda de seguridad como un pedido de orden fáctico, lo único que resta acordar es la intensidad en la que se debe imponer dicho orden.

Es necesario cambiar el punto de vista para pensar la seguridad ciudadana y rechazar la lógica con la cual ha sido comprendida hasta el momento por amplios sectores. Un análisis del problema de la violencia delictiva e institucional desde la óptica de los derechos demanda el reconocimiento de que éstas no sólo afectan el derecho de los ciudadanos a la no interferencia, sino que también involucran cuestiones básicas de la convivencia social y de la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Es preciso que los objetivos y las propuestas sean consistentes con esta descripción y no la restrinjan a una mera declaración de principios.

Un enfoque responsable debe tomar en consideración el proceso previo al aumento de la violencia en general y el delito en particular, y de la manera diferencial en que ambos afectan a distintos grupos sociales. Como se ha dicho en este documento, la separación de nuestra sociedad en grupos antagónicos y desiguales no ha borrado el recuerdo y el ideal de una sociedad más igualitaria. Esta oportunidad, sumada a la centralidad que se le asigna en el debate a la seguridad ciudadana, exige un punto de vista consistente con una noción amplia del problema. En este sentido, implica la responsabilidad de actuar bajo la noción de que las políticas públicas deben perseguir un efecto compensatorio de las desigualdades y no solamente considerar las condiciones de exclusión económica, social y cultural para implementar políticas que centran la atención en los sectores empobrecidos y fomentan su estigmatización. Implica, además, tomar en cuenta las características de la interacción social y de los vínculos entre ciudadanos e instituciones. Esta visión, además, exige intervenir sobre los sectores de la actividad delictiva más protegidos por su relación con el Estado, que gozan de impunidad y presentan mayores dificultades para ser sancionados.

Tal pensamiento obligará a trasladar a las propuestas la complejidad asumida en la descripción de los problemas y en el concepto de ciudadanía involucrado. Así, será necesario otorgar un lugar central a las políticas sociales, a las políticas institucionales y el desarrollo de acciones en materia de seguridad que no reproduzcan la exclusión y la estigmatización social.

Desde esta mirada más amplia se planteará claramente que la seguridad de los ciudadanos es en sí misma una cuestión que hace a sus garantías, y no un límite a éstas. Que el respeto a los derechos humanos es una condición de eficiencia de estas políticas y no un obstáculo para que alcancen su objetivo. Y que un concepto de seguridad acorde a un concepto amplio de ciudadanía no puede remitir sólo ni fundamentalmente al derecho a la no interferencia sino también a garantizar determinadas condiciones para el ejercicio tanto de derechos individuales como colectivos.

4. Líneas básicas para un enfoque inclusivo de la seguridad

4.1 Reconstruir los lazos de ciudadanía: articulación entre políticas de seguridad y otras políticas públicas

Sostener que las políticas de seguridad deben involucrarse con otras políticas públicas, como las políticas sociales, no significa entender que estas últimas son exclusivamente las políticas que operan sobre la inclusión material y de bienestar. Por el contrario, la articulación entre las políticas de seguridad y otras políticas públicas incluye, no sólo variables relacionadas con la actividad laboral de las personas y políticas de empleo sino también acciones relacionadas con el espacio público, los vínculos sociales y la salud. Implica a las políticas que intervienen sobre los modos de la convivencia y proporcionan recursos para el mejoramiento de la calidad del lazo social. Como ejemplo, podríamos mencionar a las políticas tendientes a una resolución alternativa y pacífica de aquellos conflictos que habitualmente encuentran soluciones autoritarias, que pueden derivar en violencia entre ciudadanos o requerir la intervención de la violencia estatal.

La implementación de mecanismos participativos y autogestionados de resolución de conflictos en barrios con altos índices de violencia es un mecanismo que ha resultado eficaz tanto para una resolución democrática y pacífica de los conflictos, como también para promover la reconstrucción de vínculos sociales que la exclusión económica y social deterioraron. La experiencia piloto de los Foros de Convivencia –desarrollados en el marco del Proyecto Comunidades Justas y Seguras de la Universidad de Rosario y la Universidad de Toronto– constituidos en barrios de extrema pobreza de la ciudad de Rosario proporciona un ejemplo en este sentido. Los Foros de Convivencia, al brindar un modelo monitoreado de abordaje de conflictos interpersonales –y de las condiciones genéricas que los producen– a poblaciones excluidas del acceso a este tipo de alternativas, evitan la criminalización de conflictos, reducen la intervención de las instituciones de seguridad y la violencia institucional ejercida sobre la población y restituyen capacidades de autogobierno. De este modo, se promueve otra cultura de resolución de conflictos⁶ y se establecen vías de sostenimiento de la convivencia distintas a las que producen y sostienen la interacción entre las fuerzas de seguridad y los sectores sociales estigmatizados a través del uso de la fuerza⁷.

La incorporación de la perspectiva de políticas sociales en materia de seguridad no es una característica de las políticas de seguridad sólo necesaria en sociedades con altos niveles de exclusión, sino una cualidad que se observa en políticas de seguridad de sociedades integradas y sin graves problemas de pobreza⁸. Sin embargo, en nuestro contexto cobra una importancia fundamental por diferentes razones:

En primer lugar, por tratarse de un contexto de mayor exclusión y desigualdad, la dimensión social resulta fundamental para operar sobre los conflictos relacionados con la inseguridad. Una relación eficiente entre políticas de seguridad y políticas sociales implica necesariamente desarticular aquellas articulaciones entre políticas públicas que incrementan la conflictividad social, provocan la violación de derechos e inclusive distorsionan las instituciones

6. Los foros constituyen un dispositivo de participación local diseñado para movilizar los conocimientos, las capacidades y los recursos locales existentes en las áreas en que se implementan. Los Foros son estructuras estables, con procedimientos estandarizados de capacitación, implementación, ejecución, monitoreo y diseminación en resolución de conflictos. Los procedimientos estandarizados de resolución promueven prácticas de micro-gobierno comunitario de la seguridad urbana mediante medios democráticos consensuales, que no recurren al uso de la fuerza o de la coerción.

7. Enrique Font, Jennifer Wood and Clifford Shearing, "The Nodal Governance of Security: A North-South Dialogue", Mimeo, 2002. y Jennifer Wood y Enrique Font, "Building Peace and Reforming Policing in Argentina: Opportunities and Challenges for Shantytowns", artículo presentado en la conferencia In Search of Security: An International Conference on Policing and Security, Law Commission of Canada, Montreal, 19-22 de febrero, 2003.

Por el contrario, la decisión, en julio de 2003, de involucrar a los jueces de paz en los procedimientos penales en la provincia de Buenos Aires (Ley 13.078, que incorpora el art. 25 bis al Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires) implica una sobrevaloración de la capacidad del poder punitivo para solucionar el problema de la seguridad ciudadana, y el menosprecio de otros canales de resolución de conflictos como herramienta útil para la convivencia social.

8. La articulación entre políticas sociales con las políticas de seguridad pública, se ha ido gestando en los últimos treinta años en diversos contextos culturales –Canadá, Gran Bretaña, Francia, Italia, Holanda, etc– con modalidades diversas.

y políticas de seguridad. Dos problemáticas en las que se ve claramente la relación contraproducente entre políticas sociales y de seguridad son las políticas oficiales sobre infancia y juventud y aquellas referidas a la intervención estatal frente a la protesta social.

La judicialización de un amplio espectro de las políticas sociales destinadas a la infancia y juventud es uno de los ejemplos más claros de intervenciones públicas en materia social que hoy contribuyen a incrementar la conflictividad y la violación de derechos en lugar de operar para su resolución. En la mayor parte del territorio nacional la llamada "justicia de menores" está encargada de gestionar medidas destinadas a asistir a familias y a los niños y adolescentes con problemas o conflictos que no están vinculados a las leyes penales. A su vez, la situación de personas menores de edad en conflicto con las leyes penales es resuelta por ese mismo mecanismo judicial o por una instancia judicial similar, que carece de las más básicas garantías legales. Esto provoca, por una parte, una mala gestión de políticas sociales por parte de una organización judicial absolutamente carente de diseño, estructura y capacidad para administrar estas medidas asistenciales, a lo que se suma un régimen discrecional de internaciones y otras medidas privativas de la libertad de personas menores de edad, estén ellas o no en conflicto con leyes penales. Como resultado de este sistema perverso aparece un reclamo de mayor dureza sobre los niños y adolescentes cuando se está frente a uno de los sistemas con mayor nivel de internación de la región⁹.

El otro ejemplo en el que aparece claramente la distorsionada relación que se plantea actualmente entre políticas sociales y de seguridad es el modo de enfocar la cuestión de la protesta social, representada ampliamente por los piquetes y cortes de ruta. La reducción y la precarización del mundo del trabajo ha destruido, simultáneamente, los medios de supervivencia y las instancias de inclusión simbólica e institucional de la mayor parte de la población. El surgimiento de agrupaciones piqueteras se vincula con ambos problemas. Por un lado, encarna medios de obtención de recursos vitales para quienes han quedado excluidos del mercado de trabajo. Por otro, resultan equivalentes funcionales de aquellas instancias de mediación institucional que se han deteriorado, como los sindicatos.

Las visiones meramente reactivas sobre el fenómeno de la protesta social sólo se preocupan por mantener el orden, y responden con subsidios a la demanda social una vez que el conflicto ya está en la calle. Por el contrario, una visión proactiva y verdaderamente universalista del problema, que valore el carácter institucional de la protesta y la ciudadanía de quienes demandan, permitirá anticiparse al conflicto con la satisfacción de los derechos sociales actualmente vulnerados. La ausencia de criterios claros y estrictos para la distribución de prestaciones sociales, tendió a legitimar distintas protestas sociales como uno de los modos fundamentales para la obtención de beneficios. Este puede ser analizado como ejemplo de una dinámica contraproducente entre políticas sociales y políticas de seguridad. Un mecanismo arbitrario de distribución de beneficios sociales tiende a negarles su categoría de derechos y promueve el conflicto como mecanismo de asignación¹⁰. Medidas como el establecimiento de claros criterios en la asignación de prestaciones sociales están orientadas a reconocer los derechos vulnerados y a evitar que la capacidad de generar conflictos sea una regla para la distribución de las políticas sociales.

Si muchas veces la inseguridad emerge de un cruce de situaciones variadas donde se combinan distintas negociaciones de derechos básicos y prácticas excluyentes, en esos casos las medidas en materia de seguridad deberán desarrollarse en el marco de intervenciones públicas más amplias que tomen en consideración esta pluralidad de fac-

9. Para diciembre de 2001 sólo en la Provincia de Buenos Aires había 8.195 personas menores de edad privadas de su libertad en diversas condiciones, según cifras del Consejo provincial del Menor. Más del 80% de estas medidas aparecían justificadas como respuestas a situaciones de desamparo, vulneración de derechos, desprotección o riesgo, y cerca de un 20% como respuesta frente a hechos donde los menores de edad aparecían involucrados en violaciones a las normas penales. Ver CELS "Situación de niños, niñas y adolescentes privados de su libertad en la Provincia de Buenos Aires"

10. CELS, *El Estado frente a la Protesta Social 1996-2002*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI, P. 27 y sgts. Para un análisis acerca de la asignación de planes sociales, ver CELS: "Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?", mayo de 2003, en http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/por_tema_desc.shtml.

tores. En tal sentido, el éxito de la respuesta estatal dependerá de la incorporación de líneas de acción vinculadas a otro tipo de intervenciones (vivienda, derechos políticos, salud, uso del espacio público, canales de participación política, etc.). En tal sentido, ha sido una seria falencia de la política oficial que el Programa de Protección Integral de Barrios –vigente desde noviembre de 2003 y gestionado por la secretaria de Seguridad Interior– no haya sido acompañado sistemáticamente por otras políticas, que esporádicamente fueron anunciadas. Si podían desprenderse impactos positivos de estos operativos estaban sujetos a la incorporación de otras agencias que superaran el enfoque fundamentalmente policial. Al no ser así, sus consecuencias resultan altamente lesivas para las prácticas cotidianas de quienes habitan esos barrios y consolida las condiciones negativas que motivaron la intervención inicial¹¹.

Diversos tipos de intervención que articulan políticas sociales y de seguridad apuntan desde los mecanismos de resolución pacífica de conflictos interpersonales a partir de la participación activa de la propia sociedad civil, hasta la generación de empresas sociales con jóvenes en situación de vulnerabilidad como forma de promover una integración social distinta¹². También abarcan la ampliación del papel de la escuela como referente social y cultural en barrios donde las alternativas de recreación son nulas o escasas. En Argentina, sólo se han manifestado este tipo de iniciativas en un plano experimental y queda un enorme camino por recorrer al respecto, tanto en la promoción de cursos de acción innovadores como en su institucionalización¹³.

Para intentar gobernar la inseguridad urbana, operando sobre la desigualdad y la exclusión social, es preciso tanto trabajar en la articulación de políticas sociales y de seguridad existentes, como también en la generación de nuevas líneas de acción. Para que la multiagencialidad no quede como una enunciación y se comience a innovar en nuevas líneas de acción pensadas a partir de la articulación de políticas sociales y políticas de seguridad pública, es importante que se generen marcos institucionales para el diseño de estas políticas. Esta articulación entre agencias debe darse tanto entre carteras con agendas distintas (de seguridad, sociales, etc), como también entre distintas instancias de gobierno (municipal, provincial, nacional) que deben procurar la máxima consistencia posible entre sus políticas. Nuevos cursos de acción han surgido de esquemas de cooperación entre agencias, desde los que diversos actores estatales y no estatales (algunos comprometidos tradicionalmente con la tarea de controlar el delito, otros que asumen nuevos roles en este marco y organizaciones de la sociedad civil) pueden generar prácticas conjuntas. Estos esquemas han sido institucionalizados de manera diversa en distintos países, generalmente

11. "Merece que reflexionemos sobre el impacto de medidas tales sobre la psicología de los habitantes de las villas, por más que algunos pretenden considerar estas preocupaciones como "lujos" de los que no tiene sentido ocuparse, y otros las descalifiquen amparándose cínicamente en el "consentimiento de las víctimas". Frente a tales escépticos, valdría la pena que nos detengamos a pensar sobre lo que significa ser considerado oficialmente objeto de prevención y temor, alguien con quien sólo merece dialogarse con las armas en la mano (Página/12, 8/2/4, "Fronteras de los derechos", por Maristella Svampa y Roberto Gargarella).

12. Como ejemplo de un acercamiento muy básico y precario a este tipo de medidas, puede mencionarse la actividad desarrollada por el programa Comunidades Vulnerables del ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos que desde 2002 trabaja con grupos de jóvenes en situación de vulnerabilidad –actualmente unos 800 destinatarios– que habitan en villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires y de los partidos del Gran Buenos Aires. Estas acciones tienden a generar oportunidades a esos grupos de jóvenes ya sea para su integración al mundo del trabajo o para la reconstrucción de sus lazos familiares y comunitarios, así como también a abrir espacios recreativos y culturales. En su dinámica actual estos programas están sujetos a obstáculos de diversa índole. La principal traba quizás no sea el grado reducido de cobertura de estos programas en relación con el problema que pretende afrontar, sino que el nivel de precariedad del programa se constata al observar que estas iniciativas giran alrededor de la asignación de planes y beneficios diseñados para otras finalidades sociales. Por otra parte, sus estructuras de asignación y evaluación no son ajenas a los problemas generales de discrecionalidad y gerenciamiento de dichos planes.

13. La función de la escuela en contextos de altos índices de criminalidad y violencia es un tema novedoso y polémico a la vez. Por una parte, en las ciudades brasileñas de Salvador de Bahía, Recife y Olinda, la aplicación del programa *Escuelas Abiertas* creado por la UNESCO, mediante el cual las escuelas permanecen abiertas los fines de semana para el desarrollo de actividades recreativas y culturales para niños y jóvenes, ha tenido un efecto positivo en la reducción de hechos violentos vinculados a los sectores juveniles, particularmente en lo que hace a vandalismo, peleas de pandillas, uso de armas e inclusive robos (La Nación, 25/3/3). Sin embargo, expertos en educación han señalado el riesgo de que la sobrevaloración de la escuela en términos de una política de control del riesgo social devalúe el rol transformador y progresivo de la educación para limitar su función a una meramente asistencial y de albergue (Guillermina Tiramonti en Clarín, 26/5/3). Indudablemente, estas advertencias merecen ser tenidas en cuenta, a la vez que es necesario reparar en todas las herramientas de integración que puedan, en principio, colaborar en la reconstrucción de lazos sociales que se encuentran en estado terminal o que ya hayan desaparecido.

trazando un vínculo entre el ámbito del gobierno central y el ámbito del gobierno local¹⁴.

Por último, en el contexto local, la articulación entre políticas sociales y de seguridad no sólo es importante porque la dimensión social resulta clave, sino también porque existe un generalizado consenso que indica a las instituciones de seguridad y de justicia criminal como parte del problema. Desde el regreso de la democracia, las instituciones de seguridad han sido progresivamente cuestionadas por su responsabilidad en violaciones a los derechos humanos, su participación en redes de ilegalidad e inclusive su capacidad de funcionar como articuladoras de oportunidades delictivas. Que las políticas de seguridad queden circunscriptas sólo a las mismas instituciones policiales que requieren ser reformadas ha sido una de las debilidades de los intentos de reformas en las políticas de seguridad. Este diagnóstico, demanda una mayor intervención de otras instituciones públicas, no sólo para que sumen distintas capacidades, sino para acompañar a estas intervenciones de una legitimidad que las instituciones de seguridad no pueden brindar. También es necesario introducir nuevos actores capaces de generar dinámicas que interrumpan las redes de ilegalidad y evitar que las políticas de reforma sean rehenes de los grupos, expertos e instituciones que activamente defienden las lógicas corporativas de las policías o la justicia.

4.2 Controlar la violencia

Promover el control de la violencia implica repensar las condiciones en que las instituciones de seguridad se insertan en la sociedad e intervienen en la circulación social de la violencia, de modo tal de evitar dinámicas violentas en la gestión de conflictos. Implica comprender que la pretensión estatal de monopolio de la fuerza tiene sentido como instrumento para la protección de los derechos, y no para el mantenimiento del orden fáctico.

Controlar la violencia implica asumir que el problema no se circunscribe a la violencia estatal y reconocer los puntos estructurales de su circulación en el contexto nacional. Pero para ello no se puede desconocer la función de protección y reproducción que el Estado ha ejercido en relación con las lógicas violentas, así como en la incapacidad que históricamente ha demostrado la fuerza estatal para desandar los circuitos de violencia, sin provocar con ello una vulneración de derechos más aberrante que aquella que se busca prevenir.

Repensar las condiciones en que las instituciones de seguridad se desenvuelven en la sociedad implica asumir que la violencia institucional es parte del contexto de violencia que se intenta controlar democráticamente. Esto es, un reconocimiento de la doble condición de las agencias policiales: formar a la vez parte de las políticas públicas para reducir la violencia y tener entre sus capacidades las de ejercer distintos niveles de violencia como instrumento para intervenir.

Discutir las instituciones de seguridad implica revertir la crisis que atraviesa el uso de la fuerza por parte del Estado, crisis cuya profundidad se expresa en distintos niveles. En primer lugar, el uso de la fuerza pública aparece como elemento que reproduce las lógicas de la violencia y la inseguridad más que como una herramienta capaz de intervenir eficazmente en la desarticulación de esas dinámicas para solucionar potenciales conflictos. En segundo lugar, las instituciones que administran la fuerza pública tienen grados altísimos de deslegitimación frente a amplios sectores sociales con quienes deberían interactuar a fin de proteger sus derechos¹⁵. En tercer lugar, no se han desarrollado prácticas de gobierno y control de las instituciones de seguridad que las incorporen dentro de la institucionalidad democrática.

¹⁴. Por ejemplo, en Francia se intentó armar un esquema multiagencial que vinculaba las dimensiones centrales y locales. Los ejemplos más importantes son el *Conseil Nationale de Prevention de la Delinquance*, encabezado por el Primer Ministro e integrado por representantes de los ministerios relevantes y los intendentes de las ciudades más importantes y los *Conseils Communaux du Prevention de la Delinquance*, presididos por el intendente y en el que participaban actores estatales y de la sociedad civil. Ya desde la década de 1980, a nivel de los CCDP se gestionaba el debate sobre los principales problemas en cada ciudad. A partir de 1990 las actividades del CNPD pasaron al *Conseil Nationale de la Ville* y, a partir de allí, nacieron los inicialmente denominados "contratos de acción de prevención" –luego "contratos locales de seguridad"– como un instrumento para la organización de los aportes y acciones del nivel central y el nivel local en el desarrollo de los diversos programas de intervención, pre- viendo esquemas de financiamiento y evaluación.

El probado aumento de la violencia institucional en los últimos tiempos no tiene justificación en proporción al aumento de la violencia delictiva. Reducir la violencia de las instituciones de seguridad no es sólo una cuestión de principios, esta violencia es en sí misma un riesgo para la vida y la integridad de los ciudadanos¹⁶ y componente del problema de la inseguridad. Es importante tener en cuenta las propuestas que se refieren a controles administrativos, políticos y ciudadanos, como también aquellas orientadas a la desmilitarización de las policías. Pero, aún más allá, también es preciso poner en cuestión los incentivos institucionales a esta violencia, tales como la obligación de los agentes de portar armas y de intervenir cuando están fuera de servicio¹⁷, la protección que las agencias policiales otorgan a funcionarios con múltiples denuncias de violencia y la incapacidad de las mismas instituciones policiales para identificarse a sí mismas como organizaciones cuya función es intervenir en situaciones de conflicto protegiendo los derechos ciudadanos.

En vistas a reducir la violencia ejercida desde las instituciones policiales es esencial desarticular las estructuras de corrupción y su autonomía, ya que controlar la fuerza del Estado implica también quebrar la posibilidad de que las policías continúen funcionando como gerencadoras de la estructura de oportunidades criminales. Para lograrlo se requiere no solamente garantizar un control político de las instituciones de seguridad que aumente su transparencia, sino también eliminar las barreras impuestas a la circulación de la información, propias de estas estructuras militarizadas. Existen normas disciplinarias en las fuerzas de seguridad que desincentivan la denuncia por parte de sus agentes de las ilegalidades cometidas por otros miembros. Estas normas tienden a establecer un control férreo sobre la información institucional y restringen la transparencia de su funcionamiento. Como ejemplos, pueden citarse algunas regulaciones de la Policía Federal, tal como el decreto 1866/83, que establece que si un agente quiere realizar una denuncia por hechos relativos al servicio debe hacerlo ante su superior jerárquico y, de no seguir estas instancias, debe ser sancionado (arts. 343 y 537). El art. 643 impide que quien compruebe la comisión de un hecho delictivo en el marco de la institución lo informe directamente ante la justicia, y lo obliga a recurrir previamente a instancias internas para que éstas den intervención a la justicia¹⁸.

15. Las investigaciones de opinión pública permiten dar cuenta de que, a los ojos de la población, la policía es fuente de inseguridad. En febrero de 2000, el 21% de la gente mencionó a la corrupción policial como una de las principales causas de la delincuencia en la provincia de Buenos Aires (Catterberg y Asoc., "Percepciones sobre el tema inseguridad en la Provincia de Buenos Aires"). Por otra parte, consultada sobre la forma más eficaz para combatir la delincuencia, el 34,8% de la gente respondió que se debe "Desarticular la asociación entre delincuentes y policías y políticos corruptos" (Catterberg y Asoc., abril de 2004). En 1983, ya retornada la democracia, sólo el 25% de la población confiaba mucho o bastante en la policía. Aunque con altibajos, la confianza fue disminuyendo paulatinamente hasta llegar al 17% en agosto de 2001 (Gallup Argentina para La Nación, 19 de agosto de 2001).

16. El progresivo incremento de personas muertas en enfrentamientos (policías, civiles involucrados en delitos y civiles ajenos al delito) es un índice alarmante de cómo la violencia usada como principal instrumento de reducción del riesgo delictivo resulta un factor de potenciación de los riesgos para la vida de las personas. Entre enero de 1996 y junio de 2003, 1971 personas (129 sólo en el primer semestre de 2003) murieron en este tipo de hechos en la Ciudad de Buenos Aires y en los partidos del Gran Buenos Aires. Para comprender la incidencia de los enfrentamientos en la situación general de riesgo para la vida de ciudadanos policías y civiles, es necesario determinar la cifra de personas muertas en este tipo de situaciones en relación con la totalidad de los homicidios dolosos. La Policía Federal tuvo algún tipo de participación en cerca de uno de cada tres homicidios dolosos ocurridos durante 2002 en la Ciudad de Buenos Aires y uno de cada cuatro en el primer semestre de 2003. Esta proporción, que por sí misma muestra cómo el uso de la violencia por parte de las instituciones de seguridad influye en el riesgo para la vida de civiles y policías, resulta aún más alarmante si se la compara con ciudades de otros países. Al cotejar la proporción de muertos en enfrentamientos policiales en relación con la totalidad de homicidios dolosos durante 1998, se encuentra que en San Pablo los muertos en enfrentamientos constituyeron 5,8% de los homicidios dolosos, mientras que en Buenos Aires fueron 26,3% (ver CELS "Violencia y enfrentamientos policiales. Civiles y policías muertos en enfrentamientos armados de los que participaron miembros de la Policía Federal Argentina. Años 1996-2001", disponible en <http://www.cels.org.ar>). El uso indiscriminado de la violencia en situaciones de delito no sólo se demuestra ineficaz para combatir los riesgos de vida, sino que los incrementa. A una revisión general de las políticas de seguridad en este aspecto, debería sumarse también una revisión de cuestiones específicas que contribuyen a este fenómeno como, por ejemplo, la normativa vigente en diversas fuerzas de seguridad que obligan a sus agentes a portar armas y a usarlas en situaciones de delito estando fuera de servicio.

17. De los 468 funcionarios de la Policía Federal Argentina y de la Policía de la Provincia de Buenos Aires muertos en enfrentamientos entre enero de 1996 y junio de 2003, en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense, 73% se encontraba fuera de servicio en ese momento –esto es: francos de servicio, retirados y retirados que actuaron como custodios privados. En el mismo período, del total de civiles muertos en enfrentamientos en los que participaron miembros de esas fuerzas, 43% murió en situaciones en que los policías estaban fuera de servicio (Fuente: base de datos CELS). Si bien recientemente algunas instituciones policiales han realizado reformas normativas tendientes a transformar esta obligación en una opción, no han acompañado dichas disposiciones de acciones tendientes a alterar los componentes de la cultura institucional que promueven este uso de las armas riesgoso para la vida de los ciudadanos, sean estos o no, funcionarios policiales.

No se trata tanto de mantener un estricto control sobre rutinas policiales que ponen en riesgo constante los derechos ciudadanos, como de generar nuevas prácticas de intervención¹⁹. La afectación de derechos no puede justificarse como un costo necesario para proteger otro bien, sino en la certeza de que no existen modos alternativos menos lesivos y que resulta estrictamente necesario proceder. Una sociedad democrática debe garantizar a todos la libertad de circulación, así como la integridad física frente a los funcionarios públicos. Estos derechos no pueden ser exclusivos de aquellos sujetos mejor integrados al sistema económico y político.

Poner luz sobre el modo en que las instituciones policiales participan o agravan el problema de la seguridad no implica sostener que el problema de la violencia se agote allí. Intervenir en aquellos ámbitos con mayor nivel de violencia, no significa agudizar la fuerza pública aplicada sobre cada uno de los hechos violentos, sino operar sobre las condiciones inmediatas que lo posibilitan o producen. Con una mirada de más largo plazo, se deberán atender las condiciones estructurales desde los distintos sistemas de control y de asistencia. Distintas políticas eficaces para reducir los niveles de violencia –algunas de las cuales se mencionan en otras secciones de este documento– desarrollan estrategias de intervención multiagenciales.

Para las instituciones policiales esta perspectiva implica tener capacidad para articularse de modo positivo con otras instituciones públicas en lugar de obstaculizarlas o desplazarlas. Estas intervenciones que vinculan las lógicas policiales con las acciones que desarrollan otras instituciones a nivel nacional, provincial o municipal²⁰, no debería implicar un sometimiento de las otras políticas públicas a las lógicas policiales.

Por otra parte, implica organizar el uso de la fuerza pública a fin de proteger y acompañar el despliegue de las estrategias de otras instituciones, implementar acciones que otras agencias no pueden ejecutar y desarrollar estrategias de intervención destinadas a desarticular y dificultar las condiciones de desarrollo de las redes criminales cuyo accionar produce los hechos de violencia más graves. Las instituciones de seguridad tienen una responsabilidad fundamental en la reducción de las oportunidades criminales, en especial en desarmar las arquitecturas de protección para lo cual se requiere una intervención inteligente y coordinada de la policía y la justicia²¹.

Para el desarrollo de estas políticas son necesarias instituciones con un diseño que facilite, en lugar de clausurar y reducir a su mínima expresión su interacción con otras agencias y que puedan ser gobernadas y controladas democráticamente. Colocar las instituciones de seguridad bajo la autoridad efectiva de los responsables políticos del área es una acción necesaria pero está lejos de ser suficiente. Para insertar a las instituciones de

18. Resulta relevante aquí la consideración del anteproyecto de ley de protección de denunciantes y testigos de hechos de corrupción actualmente en elaboración en la Oficina Anticorrupción, del ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

19. Un ejemplo de rutinas que afectan los derechos ciudadanos son las múltiples detenciones de personas efectuadas por la mayoría de las policías argentinas al amparo de las normativas que facultan detenciones por sospecha, establecimiento de identidad y contravenciones. Un análisis de estas prácticas puede observarse en Tiscornia, Ellbaum y Lekerman: "Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la Discusión sobre sus Usos y Abusos", en CELS-CED: *Detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2000. Las investigaciones fraguadas a fin de obtener créditos mediáticos e institucionales son otras de estas rutinas en los cuales las ilegalidades aparecen enlazadas con los objetivos institucionales.

20. Un ejemplo de este problema es la marcada militarización de la lógica de intervención del *Programa de Protección Integral de Barrios* impulsado en noviembre de 2003 por la secretaria de Seguridad Interior de la Nación, política apenas acompañada por medidas puntuales y accesorias en materia social. En un sentido diferente, aunque también subordinado a una lógica policial, puede observarse el plan *Fica Vivo* iniciado en el Estado de Belo Horizonte. Se trata de una intervención desde distintas políticas destinadas a intervenir sobre los homicidios dolosos en la ciudad de Minas Gerais (ver, entre otros, Beato Filho, Cláudio e Reis Souza, Robson Sabio: "controle de Homicídios: A experiência de Belo Horizonte em Segurança Cidadã e Polícia na Democracia", en *Cadernos Adenauer*, Año IV, 2003 Nro 03, Rio de Janeiro).

21 Un ejemplo de este tipo de intervenciones lo constituyen las acciones destinadas a desarticular las redes ilegales de robo, desguace y comercialización de autos y partes de autos robados, en la provincia y Ciudad de Buenos Aires a mediados de 2003. En relación con estas actividades ilegales se estaban produciendo gran parte de las homicidios dolosos particularmente en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires. En junio de 2004, las cifras oficiales registraron una baja del delito del 14% en relación al mismo mes de 2003; el robo de autos, que en mayo de 2003 registraba 6244 casos, bajó en junio de 2004 a 3321 ("Anunciaron que bajó el delito en la provincia de Buenos Aires", *La Nación*, 14/7/4 y "Ligera baja del delito en Buenos Aires", *La Nación*, 15/7/4). Por información respecto de los operativos sobre desarmaderos de autos ver, entre otros, "Autopartes Mechita", *Página/12*, 29/08/03; "Desarmadero en un museo de coches", *Página/12*, 29/08/03; "Solá admite que los desarmaderos a menudo tienen cobertura policial", *Página/12*, 14/03/04; "Caso testigo", *Página/12*, 03/08/03.

seguridad en las dinámicas democráticas es necesario revisar sus lógicas cotidianas de gobierno, sus prácticas, sus relaciones con otras instituciones y poderes, sus relaciones internas –necesariamente burocráticas y jerárquicas– y sus vínculos con la sociedad civil. Garantizar el acceso a la información y su circulación interna, incorporarlas en esquemas de controles cruzados, asemejar la estructura y cultura policial a la de otras agencias profesionales-burocráticas-jerarquizadas separándolas del modelo y cultura militar en la que se han reproducido²². Esto implica necesariamente garantizar los derechos de los funcionarios policiales al interior de la institución, así como su acceso a derechos económicos y sociales, pasos necesarios para su desenvolvimiento como miembros de la sociedad. La carencia de derechos devalúa la noción que tienen acerca de los derechos ciudadanos en general. Su acceso, por el contrario, revaloriza la noción que los policías tienen de su función como servidores públicos en una sociedad que los respeta²³.

Replantear el gobierno y control de las instituciones de seguridad implica necesariamente rediseñar y fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil --campo en el que deben evitarse las interpretaciones simplistas e ingenuas. Es peligroso desconocer que el autoritarismo, las prácticas discriminatorias o segregacionistas no son sólo producto del accionar estatal autónomo o aislado, sino modos de articularse entre los ciudadanos y las instituciones. Sin caer en perspectivas elitistas, debieran ponderarse los riesgos de muchas de las apelaciones a la comunidad que se observan actualmente desde las políticas de seguridad pública –desde los foros de vecinos convocados por las instituciones policiales a las redes de vecinos que se concentran en alertas comunitarias– que evocan imágenes de fortaleza y movilizan a los ciudadanos para defenderse de los extraños, reproduciendo y amplificando los procesos de estigmatización y exclusión social, o reducen la participación de la sociedad civil a la ramificación de lógicas vigilantistas.

La participación de la sociedad civil en el gobierno y control de las políticas de seguridad debe comenzar por revisar las disposiciones normativas que impiden requisitos básicos para el control de las policías por parte de la sociedad civil²⁴. Es necesario, además, fortalecer mecanismos que ya se utilizan para promover la participación de la sociedad civil en otros sectores del Estado, y generar, por ejemplo, la participación y control de los ciudadanos mediante instancias que den racionalidad y transparencia en la designación de funcionarios jerárquicos. Es fundamental abrir canales que promuevan una mayor influencia de la sociedad civil en la determinación de la agenda institucional, en particular en las problemáticas locales, y para ello es imprescindible contemplar que estos mecanismos compensen, en lugar de reproducir, las marcadas diferencias de acceso a las instituciones que padecen los distintos grupos sociales²⁵.

22. La unificación de la carrera, eliminando la separación entre suboficiales y oficiales, la posibilidad de acceso a distintos niveles jerárquicos, la conformación de la seguridad como una profesión que permita el intercambio entre empleados de una institución y otro, los concursos para el acceso a diversas posiciones, la posibilidad de que distintos profesionales externos ocupen posiciones jerárquicas son algunas de las características que definen a organizaciones de seguridad definidas como organismos civiles y profesionales. La existencia de distintas instancias de control y gobierno de las que participan autoridades locales, responsables de otras organizaciones y referentes de la sociedad civil son mecanismos utilizados para hacer más permeable el aislamiento y la autonomía institucional e insertar a las instituciones policiales en el campo de las demás instituciones públicas.

23. La creación de la Defensoría del Policía en Perú ha sido un ejemplo de mecanismos útiles, tanto como instancia de protección de los derechos de los funcionarios policiales, como también componente de una estrategia de reforma de las instituciones de seguridad. Dicha defensoría es la encargada de canalizar y solucionar las quejas de los funcionarios policiales (por abusos, discriminación, dilaciones de trámites, etc.) y promover las modificaciones que prevengan su reiteración. Con sus actividades ha colaborado en la legitimación de procesos de reforma hacia el interior de la policía. (para una evaluación más profunda de estas acciones ver Basombrio Iglesias, Carlos y otros: *Activistas de Derechos Humanos a cargo de la seguridad y el orden en Perú*, en prensa).

24. Uno de los ejemplos más claros de las normas es el artículo 611 del Decreto 1866/83, reglamento de la ley de Personal de la Policía Federal Argentina. Dicho artículo impide cualquier acceso o control de la víctima o denunciante de un abuso policial o cualquier otra tipo de irregularidad el resultado de su denuncia al sostener que "El particular damnificado por el hecho que motiva la denuncia no es parte en la actuación administrativa, ni se le hará conocer la resolución que recaiga en la misma".

4.3 Modificar las prioridades. El papel del Poder Judicial y del Ministerio Público en materia de seguridad ciudadana

La cuestión de la administración de justicia también requiere un cambio de perspectiva, en tanto se la quiera optimizar en función de la seguridad ciudadana. Diversas propuestas políticas impulsan reformas procesales tendientes a mejorar las capacidades de investigación. Si bien esto es fundamental, resulta muy objetable el hecho de reducir el problema de la justicia a la fase de detección e investigación del delito.

Es necesario, nuevamente, asumir una perspectiva más amplia. El Poder Judicial y el Ministerio Público tienen una responsabilidad fundamental para que el respeto de los derechos vuelva a enlazarse con la seguridad ciudadana. Ampliar la mirada sobre el papel de estas instituciones desde este enfoque implica atender, junto con el tema de la detección e investigación de delitos, cuestiones tales como su función de contralor sobre los otros poderes públicos, el acceso a la justicia, la resolución de conflictos y el control de la violencia.

En las desigualdades abismales que existen hoy en el acceso a la justicia no se juega solamente un problema de principios, sino también de eficiencia. Una mejor distribución de recursos entre los distintos actores del sistema penal debe tender a garantizar el derecho a la igualdad. La percepción de que la función central del aparato judicial en materia de seguridad es la detección y el castigo ejemplificador de las conductas delictivas es una concepción profundamente autoritaria que desviste al Poder Judicial de su razón de ser en una sociedad democrática: el control de los otros poderes y la protección de los derechos ciudadanos.

Las desigualdades relativas a la defensa en juicio no constituyen sólo un problema de los derechos de los imputados, sino también un riesgo para la seguridad. La precariedad de recursos de los sistemas de defensa pública –en la justicia nacional y en las provinciales– tiende a reforzar la selectividad del sistema penal, por la que los más débiles tienen altas chances de recibir castigos y, aun antes que eso, de permanecer privados de su libertad durante todo el transcurso del proceso penal. Por el contrario, quienes cuentan con mayores recursos aumentan sus probabilidades de tener una defensa efectiva, hacer investigaciones propias de descargo, impugnar las decisiones judiciales adversas.

A su vez, la debilidad institucional de la defensa pública promueve un frágil desarrollo de las capacidades de investigación del Ministerio Público Fiscal debido a la ausencia de un contrapeso adecuado. Las investigaciones precarias e irregulares tienen pocas posibilidades de ser contrariadas en el proceso judicial, y se desalienta tanto la utilidad de explorar líneas de investigación más complejas, como el control de las instituciones de seguridad a fin de evitar irregularidades que anulen los procesos judiciales. Por otra parte, esa debilidad institucional de la defensa facilita que, ante la presión de las fiscalías, los jueces generalicen la adopción de medidas que claramente reducen las posibilidades de acción de la defensa. Según una investigación del CELS sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires, más del 85% de las personas en prisión no tienen condena firme. La investigación ha puesto en evidencia cómo la generalización del uso de la prisión preventiva y la debilidad institucional de la defensa pública repercuten en las lógicas de funcionamiento del proceso penal debilitando aún más el ejercicio efectivo del derecho de defensa en juicio de los imputados: "Según las entrevistas mantenidas con defensores y jueces, pareciera que otra de las consecuencias del aumento de la prisión preventiva ha sido una reducción de las estrategias a las que puede recurrir la defensa. Esto ha producido paradójicamente que el factor tiempo que afectaba al fiscal en el armado de su caso, se haya desplazado hacia el defensor que debe evaluar en cada momento que sus acciones no tengan como consecuencia que su defendido permanezca más tiempo en prisión preventiva, con lo cual, prefiere que el caso se eleve rápido a juicio"²⁶. En este contexto, el fortalecimiento de la defensa pública tiene también una función determinante en el seguimiento y monitoreo del sistema de justicia penal y en el desarrollo de acciones que incidan en la prevención de conductas estatales violentas como las torturas o los apremios²⁷.

²⁵. Esto también es necesario para que las políticas públicas contrarresten la posibilidad de que los sectores sociales cuyos derechos están más vulnerados sean percibidos básicamente como causantes de riesgos y peligros en lugar de ser considerados sujetos cuyos derechos deben ser protegidos y promovidos de forma prioritaria.

Las escasas posibilidades de participación de los sectores de bajos recursos en las causas penales también señalan la necesidad pendiente de que el aparato judicial desarrolle acciones para compensar las desigualdades sociales en lugar de cristalizarlas. Ya sea como víctimas de la violencia delictiva común o de la violencia institucional, la imposibilidad material de los pobres de contar con una atención adecuada por parte de las oficinas judiciales encargadas de promover sus intereses, asesoramiento jurídico, o la posibilidad de promover querrelas, reduce sus oportunidades de formular denuncias e intentar perseguir penalmente a quienes han agredido sus derechos.

La coordinación entre políticas sociales y políticas de seguridad, a la que se hizo referencia en un apartado anterior, debe incluir a las instituciones judiciales. Es necesario comprender que muchos de los casos que son conducidos directamente a los sistemas de control más duros podrían encontrarse con otro tipo de respuestas escindidas de la lógica penal. Políticas públicas que comprendan ampliamente la cuestión de la seguridad deben articularse con un concepto de justicia amplio, que retome la idea de que la lógica punitiva no puede ser la única herramienta puesta al servicio de todas las cuestiones sociales conflictivas²⁸.

A su vez, estas desigualdades no sólo son serias en términos de derechos sino que tienen un impacto importante respecto de las condiciones que promueven la violencia. Para amplios sectores de nuestro país, la situación de pobreza se agrava por el bloqueo de los canales de acceso a la justicia y la mayor probabilidad de tener contacto con el sistema penal. Por ejemplo, en el caso de jóvenes varones de sectores populares, su mayor vulnerabilidad al contacto con la policía, agrega a las carencias estructurales y a la creciente desigualdad que ya padece ese grupo social, una experiencia vi-

26. En este contexto, se suceden casos como los observados en la investigación en los que dos imputados que llegaron en prisión preventiva a la etapa de juicio oral fueron absueltos. Uno estuvo detenido 829 días y el otro 1249. Más grave aún es que mientras que en uno de los casos fue el tribunal oral el que dictó una sentencia absolutoria, en el otro fue el fiscal de juicio quien desistió de la acusación Ver CELS: "Informe sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires", versión preliminar, 2003, publicado en <http://www.cejamerica.org> en el marco del *Proyecto de Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina del Centro de Estudios de Justicia de las Américas*, CEJA.

Por otra parte, un informe de la secretaria de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires de 2002 advierte que "se ha generado que algunos jueces dispongan que personas que presuntamente han delinquirido por primera vez y que presuntamente han cometido un hecho que produce un daño social mínimo o insignificante, permanezcan encerradas durante el proceso bajo condiciones de detención inhumanas. En muchos casos, estas personas fueron condenadas a una pena en suspenso o simplemente absueltas", (ver *Informe sobre superpoblación en unidades penitenciarias y comisarías de la Provincia de Buenos Aires*, 7 de mayo de 2002, en <http://www.sdh.gba.gov.ar/docum.htm>).

27. Una de las iniciativas de la Defensoría de Casación de la provincia de Buenos Aires en relación con la violencia policial y la tortura fue la implementación, en 2000, de un banco de datos de denuncias de malos tratos y torturas. En esta base se registran las denuncias que hacen los detenidos a su defensor, respecto de funcionarios de las fuerzas de seguridad, policiales y penitenciarios por torturas, tratos crueles, causas armadas y pruebas falsas. Se optó por esta metodología en razón de que en la mayoría de los casos las personas privadas de su libertad, víctimas de torturas, no formulan denuncias penales por temor a represalias. En un contexto donde los datos producidos por la Procuración General de la provincia de Buenos Aires eran incompletos y asistemáticos y de difícil acceso, los datos de la Defensoría de Casación han sido de utilidad para visualizar y denunciar la grave situación sino, además, para proponer reformas estructurales y medidas efectivas destinadas a proteger la integridad física y la vida de las personas privadas de su libertad. Lamentablemente, una serie de resoluciones dictadas por la Procuración General afectaron tanto a la precaria autonomía de la Defensa Provincial como al funcionamiento y a la continuidad del banco de datos ("Violencia y Superpoblación e Cárcel y Comisarías", en CELS: *Informe Derechos Humanos en Argentina 2002-2003*; CELS-Siglo XXI, Buenos Aires, 2003, p.305).

28. La creación y consolidación de otros ámbitos de resolución de conflictos estructurados bajo principios no punitivos han sido experiencias que se multiplicaron en diversos lugares de Latinoamérica. Distintos países han optado por generar otras estrategias de resolución de conflictos como la justicia de paz en Perú, la justicia de paz en Venezuela, la experiencia colombiana de conciliación en equidad o la mediación comunitaria en Ecuador. Estas iniciativas buscan soluciones en el ámbito local a problemas entre vecinos, amigos, familiares y personas de la misma zona. Las cuestiones se resuelven mediante la conciliación y la equidad a través de un mecanismo participativo, rápido, gratuito y sin formalidades. Con esta perspectiva fue implementado el "Programa de defensorías descentralizadas en Casas de Justicia" en 2001 por la Defensoría de Casación de la provincia de Buenos Aires. El programa se asentó en los siguientes ejes: 1) Descentralización geográfica, llevando el servicio de la Defensa a los lugares con más carencias; 2) Interinstitucionalidad, que implicó el trabajo en forma coordinada entre los recursos estatales y no gubernamentales de la zona (Centros de salud, Colegio de Abogados, Universidades, ONGs); 3) Trabajo interdisciplinario, el abordaje con equipos conformados por un abogado de la Defensa responsable, asistentes sociales, psicólogos y sociólogos; y 4) Capacitación previa y continua de los equipos en temáticas de acceso a la justicia, resolución alternativa de conflictos, mediación, violencia familiar, técnicas de entrevista, derechos del consumidor, etc. Antes del primer año de funcionamiento solicitaron el servicio 5200 personas, de las cuales 3371 fueron asistidas, se alcanzaron 1291 acuerdos, estimándose un movimiento de 11.677 personas en las seis Defensorías descentralizadas en Casas de Justicia. Como antecedente de este tipo de iniciativas, puede mencionarse el caso de las Casas de Justicia de Francia (Las Maisons de Justice), que fueron puestas en marcha luego de un informe parlamentario de 1994 y consagradas legislativamente a través de la Ley 98-1163 relativa al acceso, al derecho y a la resolución amigable de conflictos (art. 21).

En sentido contrario a estas tendencias, cabe criticar las medidas políticas tendientes a involucrar en las lógicas penales a las instancias de resolución que cubren otro tipo de conflictos. Ejemplo de esto es la asignación de funciones penales a los jueces de paz en la provincia de Buenos Aires (ver nota 5), la falta de desarrollo de acciones que pongan en funcionamiento a la justicia vecinal de la Ciudad de Buenos Aires (establecida constitucionalmente) o las modificaciones que han incrementado el perfil punitivo de Código Contravencional de la Ciudad en desmedro de otros mecanismos destinados a la solución de conflictos.

vencial de inequidad, exclusión, victimización, injusticia y selectividad por parte de las agencias del sistema penal.

La distribución de recursos tendiente a garantizar la protección jurídica de las víctimas y una eficaz defensa en juicio de todos los imputados es esencial para una política responsable de seguridad ciudadana²⁹. El Centro de Atención a la Víctima que funciona en el ámbito de la Fiscalía General de San Martín, provincia de Buenos Aires, es interesante para observar cómo la distribución de recursos no está dirigida a los espacios donde se resuelve la mayor cantidad de casos, con menores costos y con resultados que intentan alejarse de lógica penal. Así, la Fiscalía General organizó un área social de la que dependen el Centro de Asistencia a la Víctima, la oficina de mediación y otra para cuestiones civiles específicas. El centro de asistencia a la víctima y la oficina de mediación funcionan coordinadamente. La gran mayoría de los casos son derivados por los mismos fiscales para asesoramiento técnico, atención psicológica, cuando no se supone que intervenga el sistema penal y para mediación. Ingresan también casos que son derivados por las comisarias y otras instituciones públicas o privadas (municipio, escuelas, centros comunitarios, entre otros) y un 15% de las consultas totales que recibe mensualmente son espontáneas. No se exige que la persona sea víctima de algún delito, ni que sea denunciante. El criterio que los guía es que las intervenciones previas resultan útiles para prevenir conflictos mayores. Trabajan sobre situaciones de crisis e intervienen con todo tipo de recursos que les permita menguar el nivel de conflicto y posteriormente su trabajo tiende a recomponer la situación. Esta oficina también realiza mediaciones en conflictos comunitarios³⁰.

Como se expresó, también es importante mejorar la capacidad judicial de detección e investigación del delito. Para ello, básicamente se requiere una fuerte modificación de las líneas de acción del Ministerio Público Fiscal en relación con los hechos vinculados a la inseguridad ciudadana. Reconducir la actividad del sistema penal hacia delitos de mayor complejidad y desarmar las redes y lógicas delictivas que se van gestando a partir de oportunidades específicas³¹, que tienen como condición de posibilidad la omisión de esta responsabilidad por parte del Ministerio Público Fiscal³².

Sostener que el trabajo de los fiscales debe reconducirse hacia la criminalidad compleja no significa negar la inseguridad y delitos que sufren los sectores más vulnerables para concentrarse en los grandes delitos económicos. Implica, sin embargo, no desconocer que un gran porcentaje de la criminalidad común está asociada en, y condicionada por redes de ilegalidad con grados más o menos elaborados de organización. En este sentido, el trabajo de los fiscales y agencias de seguridad debe reconducirse hacia los puntos más privilegiados y con mayor capacidad

29. Existe en Ontario, Canadá, un programa de clínicas jurídicas en el cual la participación comunitaria es un factor fundamental para la determinación de prioridades presupuestarias, que prestan asesoramiento en diversas clases de problemas judiciales y tienden a la garantía del acceso a la justicia de los sectores sociales que, por falta de recursos y/o por el poder de sus oponentes judiciales, normalmente carecen de apoyo jurídico. La implementación y diseminación de un servicio de estas características contribuiría a un mejor control institucional sobre la administración de justicia, el ministerio público y las fuerzas de seguridad, al permitir que las personas de bajos recursos que han sido víctimas de violencia delictiva o de violencia institucional participen como querellantes de las causas que investigan los hechos que ellos sufrieron.

30. Atiende un promedio de 500 casos por mes, entre 24 y 25 consultas por día. En su mayoría versan sobre cuestiones vinculadas a obligaciones alimentarias y amenazas. En 2002 ingresaron 1919 casos, de ellos 1100 estaban relacionados con cuestiones de violencia familiar. Generalmente fueron presentados por gente sin recursos y, además, estas oficinas cuentan con bajos presupuestos (ver CELS: "Informe sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires", 2003, versión preliminar, publicado en <http://www.cejamerica.org>, en el marco del *Proyecto de Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina del Centro de Estudios de Justicia de las Américas*, CEJA).

31. Para ello el ministerio público fiscal debe funcionar en forma más inteligente, con un plan de trabajo al que pueda exigírsele resultados y estar organizado bajo principios que le permitan ser más eficiente en sus investigaciones. Otra cuestión indispensable es el efectivo control interno y externo que se haga de su funcionamiento. Temas como la descentralización territorial de los fiscales e incluso de los tribunales y de la defensa pública, la creación de unidades especiales de investigación, el control directo sobre el trabajo de la policía son cuestiones pendientes para la mayoría de los ministerios públicos fiscales existentes (ver, entre otros documentos, "Fiscales y defensores en la agenda democrática. Propuestas para el fortalecimiento del Ministerio Público", abril de 2004, publicado en <http://www.cels.org.ar>).

32. La unidad funcional de delitos complejos del departamento de San Martín, en la provincia de Buenos Aires, resulta un buen ejemplo. El fiscal departamental determinó que si no dividía las fiscalías por tema, era imposible dedicar recursos a la investigación de delitos complejos porque estos tienen otras rutinas de investigación. En los casos donde los fiscales deben investigar todo tipo de delitos, las causas con personas detenidas en flagrancia, que son las que requieren en la mayoría de los casos menor investigación, terminan por agotar todos los recursos de la unidad. En el marco de esta división de tareas la fiscalía de San Isidro pudo investigar y llevar a juicio a intendentes y concejales por su participación en graves hechos de corrupción cuya prueba era compleja. Para mayor información se puede consultar <http://www.fiscaliageneralism.gov.ar>. Por otra parte, el cruce de información relevante puede ser la base de nuevas investigaciones, para las cuales no había información suficiente en forma aislada o conducir acciones de otras agencias estatales dedicadas a la prevención.

de acción de esas redes delictivas. Esta reorientación posibilitaría, por una parte, concentrar la acción de la justicia criminal en aquellas áreas en las que ha demostrado ser efectiva, con intervenciones destinadas a desarticular redes, reducir de forma real las oportunidades de que esos delitos se cometan y concentrar el accionar sobre aquellos sujetos en los que la impunidad se concentra. Por otra parte, tendería a evitar que las políticas más violentas del aparato estatal se concentren de forma creciente en los eslabones de las redes delictivas integrados por los sectores más vulnerables, que son al mismo tiempo los que tienen menor capacidad de acceso a la justicia, así como a otros bienes y derechos y que, a su vez, constituyen los recursos humanos más fácilmente intercambiables y explotados por quienes organizan las redes ilegales.

Esta reorientación de la investigación judicial se relaciona directamente con el control de la violencia e ilegalidades de las agencias de seguridad, de forma por lo menos tan directa como las políticas de contralor. La violencia policial está directamente asociada a la fuerte concentración de las herramientas más violentas del aparato judicial y policial sobre los sectores más vulnerables³³.

La búsqueda de mayor eficiencia de la justicia penal también involucra cuestiones centrales de seguridad ciudadana. El reclamo por el cumplimiento de los plazos y la desformalización³⁴ de secuencias relevantes del proceso penal no puede ser impulsado sólo por quienes promueven la intensificación del poder punitivo. Por el contrario, una administración de justicia responsable debe incorporar criterios de eficiencia en el contexto de una política de seguridad ciudadana basada en derechos. Del mismo modo en que una alta tasa de resolución de casos, la capacidad para resolverlos en un plazo razonable, y de brindar respuestas en las que víctima e imputado puedan componer en alguna medida su conflicto, puede incidir en la sensación de seguridad y confianza en las instituciones del Estado, la impunidad y la percepción de ineficiencia del sistema penal tienen un peso determinante en la sensación de inseguridad.

Por otra parte, una revisión de las políticas judiciales en materia de seguridad no puede eludir la responsabilidad judicial sobre el castigo y las penas. No sólo por el necesario control sobre la violencia estatal y la proporcionalidad o funcionalidad del castigo, sino fundamentalmente porque en este asunto se juega la consistencia con que el poder judicial cumple su función. Un gran porcentaje de las personas privadas de su libertad hoy son sometidas a condiciones inhumanas de encierro, hechos de violencia, torturas, homicidios y negaciones absolutas de derechos básicos como la alimentación. Pese a esta situación, el poder judicial continúa disponiendo medidas privativas de la libertad en condiciones ostensiblemente ilegales y no ha realizado acciones efectivas para controlar y revertir esta situación³⁵.

La imposición de penas y medidas privativas de la libertad en condiciones de grave y evidente violación de las normas vigentes cuestiona la capacidad judicial para resguardar la legalidad. Más aún, estas decisiones provocan que las condiciones de cumplimiento de la pena produzcan un incremento de la tolerancia social sobre el dolor y la negación de ciudadanía de "los otros".

33. La población pobre o indigente es más vulnerable a los abusos estatales porque cuenta con menos mecanismos sociales e institucionales de protección frente a ellos. Por ello, una reorientación de la actividad judicial hacia sectores más protegidos y con otro nivel de inserción social no se traduciría en una reorientación de las ilegalidades policiales y judiciales sino en su reducción de esta violencia dado que ambas instituciones se verían más condicionadas a modificar sus prácticas.

34. La idea de desformalizar los procedimientos está vinculada con la necesidad de que se transformen las prácticas judiciales, que tras el mero acopio de actas y papeles, prestan muy poca atención al caso real y que constituyen una manifestación de denegación de justicia. Ejemplo de esto pueden ser las excesivas formalidades para la comunicación entre los actores, para la interposición de recursos, para denegar el acceso al expediente de la víctima, para denegar la producción de prueba de descargo; los caminos sinuosos de las declaraciones de incompetencia, de los oficios y las notas mientras el caso está paralizado, entre muchas otras. Por el contrario, la desformalización no puede estar dirigida al debilitamiento de las garantías judiciales. La necesidad de orden judicial, por ejemplo, para los allanamientos no puede ser considerada una mera formalidad.

35. Existen distintos mecanismos por los cuales el Poder Judicial debe prevenir y controlar las situaciones de hacinamiento carcelario o el alojamiento de personas detenidas en lugares no habilitados para ello.

Esta revisión de los derechos y de la violencia en juego en las sanciones penales, a fin de que no operen como destructores de ciudadanía y de la dignidad humana, sino dentro de ese marco, debe trabajarse en diversos niveles. Por una parte, generar las condiciones para que las medidas alternativas a la privación de la libertad puedan ser eficaces; por otra parte, establecer mecanismos efectivos para el control de legalidad de las medidas que judicialmente se dispongan y evitar la perversidad de que estas se cumplan en condiciones de ilegalidad más graves que aquellas que motivaron la sanción.

4.4 Coordinar el diseño de políticas públicas: una condición para la eficacia y el respeto de los derechos

Una política de seguridad eficiente, democrática y basada en los derechos ciudadanos también debe explorar las capacidades institucionales y la consistencia entre los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal. Esto significa abandonar la idea de que los liderazgos individuales en alguno de esos niveles, por sí mismos y por su propia autoridad, resolverán los problemas. Por el contrario, la situación exige detectar y fomentar las especificidades de cada nivel, como así también reconocer las inconsistencias.

Una de las muestras de esta falta de coordinación de niveles de gobierno es la reciente propuesta aprobada por el senado de la nación para incorporar al código penal el juego clandestino, conducta que hasta el momento se encuentra sancionada por la normativa contravencional y de faltas dictadas en cada provincia³⁶. Estas inconsistencias provocan ausencia de resultados, a pesar de los recursos invertidos, y una desarticulación de funciones que conspira incluso contra los controles cruzados.

Dar consistencia a los distintos niveles no significa desconocer la organización federal del Estado sino, por el contrario, aprovechar sus potencialidades. La multiplicidad de variables que se encuentran vinculadas a la emergencia del hecho delictivo hacen que la seguridad ciudadana sea una de las áreas en las cuales la superposición de niveles de gobierno debe entenderse como una posibilidad tanto para la combinación de distintas capacidades, como para los controles interinstitucionales. En este marco, el éxito no radica en establecer rígidos límites entre competencias mutuamente excluyentes de cada uno de los niveles, como en plantear una clara combinación y articulación de las mejores capacidades que cada nivel de gobierno tiene para intervenir sobre un fenómeno. Debe inhibirse que la superposición de competencias dé lugar a que las distintas organizaciones evadan sus responsabilidades institucionales, así como debe evitarse generar un sobredimensionado aparato estatal con múltiples agencias que reproduzcan capacidades similares (en detrimento de otras posibilidades)³⁷ y donde el criterio privilegiado para la organización de funciones sea una división territorial y/o excluyente de competencias que privilegie la autonomía institucional, los intereses corporativos y la falta de controles interinstitucionales³⁸.

36. Expediente legislativo Nro. 2894/03. La propuesta muestra distintos niveles de inconsistencia. En primer lugar, pretende mejorar la actividad estatal a partir de criminalizar una conducta que ya se encuentra prohibida, sin fundamentar cuales son las razones por las cuales el cambio de situación permitirá un control efectivo o puede encontrarse entre las prioridades en materia de seguridad. En segundo lugar, sostiene que el agravamiento de la sanción contra el juego clandestino resultaría consistente con el control de la corrupción policial. La corrupción policial no está relacionada con la gravedad con la que se tipifica el delito, ni la posibilidad de perseguir la protección y/o participación policial de conductas ilegales está sujeta a que dichas conductas ilegales se hallen tipificadas como delitos, contravenciones, faltas o otro tipo de normativa. Por último, la ley establece que la descripción de la conducta sea establecida por la normativa contravencional de cada municipio, generando tipo penales abiertos que resultan manifiestamente violatorios del principio de legalidad (ver "El Congreso aprueba hoy leyes más duras para frenar el delito", *Clarín*, 7/4/4).

37. Distintos ejemplos pueden ilustrar los problemas enumerados. La superposición de funciones entre instituciones de seguridad federales (policía federal, gendarmería nacional y prefectura) no han sido utilizadas para un control interinstitucional. Por el contrario se ha generado un sistema de seguridad con poca coordinación y control, mucho más extenso del que tienen otros Estados nacionales federales y que, en forma habitual, termina realizando tareas que sólo debiera cumplir en tiempos de excepción. Un sistema que en su conjunto desarrolla capacidades de intervención redundantes y que por su dimensión y estructura tiene una gran capacidad de presión para conseguir recursos del presupuesto nacional en detrimento de otras áreas del Estado. Relacionadas con esto, la creciente intervención de la Secretaría de Inteligencia en las investigaciones criminales se realiza sin tener en consideración la necesidad de adaptar su regulación a este nuevo escenario. Las consecuencias sobre el modo en que la debilidad de los controles democráticos sobre su acciones y los criterios de reserva con que maneja sus recursos y su información pueden ser utilizados para desviar las investigaciones criminales se ha observado en la investigación y juicio por el atentado terrorista contra la Asociación Mutual Israelita Argentina, AMIA.

38. El modo en que la atribución de competencias federales para distintos delitos (como el caso de tráfico de estupefacientes) no ha servido para controles cruzados sobre esa actividad, sino para la organización de redes de protección a distintos niveles a partir de la asignación de competencias rígidas, es un ejemplo de los "tipos de coordinación que se deben evitar".

De forma consistente con el reconocimiento de la especificidad de las políticas locales, se podrá pensar mejores dispositivos de fortalecimiento del lazo social, como los ya citados ejemplos sobre la resolución de conflictos, la coordinación de las políticas sociales en el marco de las políticas de seguridad y la presencia de las instituciones educativas más allá de sus marcos tradicionales. En sentido contrario, resulta criticable que los gobiernos locales repliquen las formas de intervención provinciales, en lugar de complementarlas con capacidades propias y específicas³⁹.

Es notable que los discursos políticos formulan distintas propuestas sin una diferenciación clara de cuáles son las facultades y recursos propios de cada nivel de gobierno ya sea nacional, provincial o municipal. Esto, más que responder a un mero desconocimiento de las facultades, constituye un síntoma de que en una tradición extremadamente presidencialista la evocación de un liderazgo que se hará cargo del problema en su totalidad resulta convincente y atractiva. Por esta razón, el conocimiento y la planificación de políticas correspondientes a las atribuciones de cada nivel de gobierno, y consistentes entre los distintos niveles de gobierno, no es una mera exigencia tecnocrática, sino que apunta a evitar la tentación de soluciones providenciales y privilegiar la necesidad de modificar las prácticas institucionales como camino para fortalecer la convivencia democrática.

39. En este sentido puede objetarse que las iniciativas políticas de distintos gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires hayan intentado concentrarse en organizar cuerpos de seguridad que replican el tipo de trabajo que realiza la policía provincial (ver "Los nuevos parapoliciales", Página/12, 21/3/2004; "Avellaneda, entre vigías y polémica", Página/12, 21/3/2004; "Patrullando en Lomas de Zamora", Página/12, 21/3/2004). Es recomendable que la actividad municipal se concentre en generar capacidad de gobierno y control sobre la actividad de la policía provincial y en complementar las acciones de esta última con medidas respecto de las cuales el municipio tiene ventajas para desarrollar (sobre articulación entre diferentes jurisdicciones policiales y formas de participación comunitaria ver Sain, Marcelo: *Política, policía y delito, La red bonaerense, Buenos Aires*, Capital Intelectual, 2004, p.110 y 111). Ejemplo de esto último son los ya mencionados mecanismos de resolución de conflictos, trabajos en políticas de integración social, etc.

5. Complejidad y responsabilidad

La simplificación del problema de la inseguridad a una sola dimensión –la del uso del poder punitivo del Estado– lo reduce sin resolverlo. A la vez, restringe las nociones de derechos y de ciudadanía de los actores involucrados. Por lo mismo, también acota el campo del control, tanto en su legitimidad como en su eficacia.

Si bien los efectos de la exclusión social y de la pauperización han llegado a extremos inéditos y afectan a más de la mitad de la población, en la Argentina aún no se ha naturalizado la visión de una sociedad dual, en la que los excluidos son objeto de vigilancia y los incluidos de protección. Esta dualidad existe, pero aún es posible detener el tendido de alambre de púa entre los sectores sociales. Es necesario impedir que el proceso de naturalización de la segmentación social se concrete y mantener abiertas las preguntas que apuntan a las múltiples variables del problema.

En la respuesta a la cuestión del control de la violencia se pone en juego el tipo de contrato a constituirse entre la sociedad y el Estado. Esta respuesta no puede buscarse en un solo lugar, ni puede esperarse la emanación mágica de soluciones de una sola autoridad.

Más temprano o más tarde, para las visiones restringidas al uso de las instituciones de seguridad, los derechos terminan siendo un obstáculo.

La sociedad debe demandar un pensamiento sobre la seguridad ciudadana tan amplio como la noción de derechos que ella elija. La política debe encontrar la capacidad de realizarlo.