

“Seguridad ciudadana en contextos de desigualdad: el caso de la Provincia de Santa Fe.”

Juan Manuel Neffen.

Especialista en Criminología (UNQ) / Especialista en Derecho Procesal Penal (UNL) / Maestrando en Derecho Procesal (UNR) –en curso- / Docente de posgrado en la Carrera de Especialización en Derecho Procesal Penal, FCJS/UNL (Res. N° 93-14-C.D) / Jefe de la Oficina de Planificación, Ejecución y Evaluación de Capacitación. MPA. Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe.

Resumen: la “cuestión policial” atraviesa un momento especial en la Argentina. En particular, en la Provincia de Santa Fe ha cobrado una visibilidad sin precedentes que genera condiciones favorables para la adopción de medidas riesgosas sobre grupos vulnerables *-reactivas y de alto impacto escénico-* orientadas hacia la arena política electoral y al más amplio control social. En el texto se propone profundizar políticas públicas de seguridad ciudadana en clave “proximidad policial”, una estrategia de gestión de la conflictividad social que priorice el uso de recursos no violentos del estado y que a la vez pueda “institucionalizar la voz del ciudadano”.

Palabras claves: *Welfarismo penal. Prevención del delito. Desigualdad. Seguridad ciudadana. Política pública.*

“...una perversa integración cultural entre fines y medios a favor de los primeros, combinada con una estructura social que obstaculiza, ... es lógico que las mayores presiones hacia un comportamiento desviado se encuentren allí donde son menores las oportunidades legítimas de alcanzar las metas...”. (Pitch, 1975, p. 63)

Palabras previas.

Las intervenciones en materia de seguridad pública de corte exclusivo represivo han fracasado. Esto habilitó -partir de la década del 80- nuevas formas de pensar la problemática en términos de multiagencialidad, prevención situacional y social, trabajo orientado a la solución de problemas, sistemas de policiamiento comunitario, entre otras miradas enfocadas en la convicción de que la prevención de delito no es materia exclusiva policial, así nos expresa Crawford (2002):

“(...) el principal objetivo de la policía siempre ha sido la prevención del delito. Sin embargo, como algunos factores vinculados a la delincuencia quedan fuera del control directo de la policía, la prevención del delito no se puede dejar solo a su cargo. Cualquier ciudadano, como tal, y todas las administraciones, las políticas y prácticas que puedan reducir la extensión de la delincuencia deben implicarse en ello. La prevención de la delincuencia es una tarea de toda la sociedad”. (p. 85)

La “cuestión policial” se encuentra atravesando un momento especial en la Argentina democrática. En particular en la Provincia de Santa Fe en la cual ha cobrado una visibilidad sin precedentes, lo cual establece condiciones favorables para la adopción de medidas riesgosas orientadas hacia la arena política de *“distribución, conservación o la transferencia del poder (...) para la apropiación o expropiación de los poderes gubernamentales”.* (Weber, 1991, p. 84.)

Sobre los riesgos de acciones políticas meramente reactivas, Garland (2005) nos muestra que en las sociedades de “alta criminalidad” se ha producido una profunda mudanza en las respuestas políticas. Describe cómo se reformuló el “welfarismo penal” -propio de las décadas anteriores- a favor de una modalidad de gestión política centrada en lineamientos contradictorios, tales como; la negación u ocultamiento de las problemáticas criminales, la reacción adaptativa asentada en el apuntalamiento o fortalecimiento del sistema penal punitivo y lo que denomina “acting out” basado en la apología de la víctima. En estas claves se hace visible la selección de respuestas políticas que puedan ser más fácilmente presentadas como decididas, inteligentes y efectivas o simbólicas, orientadas a un real o eventual horizonte electoral.

Desde la restauración democrática en nuestro país y la región, el problema de la “inseguridad” se ha instalado cada vez con más fuerza en la agenda social, lo que ha obligado a la clase política a instrumentar políticas públicas en esta particular área de la seguridad ciudadana, como expresión del gobierno de la seguridad.

La problematización de la seguridad encuentra en la actividad policial un espacio de gestión de difícil encuadre debido a la heterogeneidad de sus intervenciones, como ha advertido Mark Neocleous (2011); no existe, ni es posible imaginar, un problema humano del cual pueda decirse terminantemente que constituye el verdadero objetivo de la policía. Recorta dicha vaguedad interpretar que este actor público tiene su nota distintiva en la autorización legal para utilizar instrumentos violentos del estado. Marcelo Sain (2010) nos ofrece el siguiente concepto:

“(...) la policía constituye una institución integrada a una red de agencias y organizaciones estatales y sociales que intervienen de diferente manera y con distintos resultados en la prevención, conjuración, investigación y punición de los delitos y cuya interacción con la institución policial contribuye con su configuración y gravitación social...”. (p. 24)

Continuando con la temática anterior los gobiernos han desarrollado abordajes integrales para la prevención de la violencia y el delito con énfasis en la prevención social. La activación de la ingeniería social disponible en territorios más focalizados,

con el compromiso de actores gubernamentales locales, en contacto directo con los destinatarios de las estrategias de seguridad ciudadana, ha implicado un avance.

En la misma línea Hearing y Wood (1997) introducen el concepto de “actuación policial de terceros” donde la intervención en seguridad es co-ejercida por actores no convencionales: organismos gubernamentales, agencias de regulación, grupos comunitarios, empresas y ciudadanos comunes, lo cual importa una aproximación a la seguridad ciudadana en la cual se compromete a múltiples actores en una coproducción de convivencia pacífica. En términos de Galeano (2005): “...*el gobierno de la seguridad no es actividad exclusivamente estatal, sino una extensa red de estrategias y tecnologías políticas que se imbrican para promover y garantizar un cierto orden ...*” (p. 99).

Las acciones de control del delito y la violencia han insistido -con escasos resultados- sobre la mejora de la policía, el endurecimiento de las penas y la incapacitación de la población anormativa. De allí que se opte en la actualidad por empoderar las estrategias de prevención, ya sea comunitaria, de situaciones propicias al delito, de reinserción o de desarrollo social. La propuesta del presente documento estriba en el diagnóstico, diseño, formulación e implementación de una política pública de seguridad orientada a la proximidad policial.

Corresponde comenzar por qué entendemos por *política pública* en el sector de la seguridad. Así, los autores Ives Meny y Jean Claude Thoenig (1992) señalan que una política pública es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Se entiende por autoridad pública a todo “organismo que concede y administra bienes colectivos”, es decir, bienes y servicios que no son divisibles. Ésto sin desconocer la necesaria construcción de poder en el marco de una trama compleja de relaciones de fuerza entre actores con intereses diversos.

En la Provincia de Santa Fe -período 2012-2015- se decidió incluir en la agenda gubernamental la construcción de un cuerpo policial de perfil comunitario, que pudiera redefinir los términos de la problemática relación entre la comunidad y las fuerzas policiales, en materia de legitimidad y de puesta en valor de la información vacante de

dicha relación, cuyo importancia estratégica ha sido desarrollada por John Lea y Jock Young (2001): “(...) *sólo una policía democrática recibirá información de la sociedad*” (p. 183).

La gestión de dicho objetivo, en términos de pluralismo, no podía desconocer la compleja interacción de actores con aspiraciones corporativas disímiles, teniendo en el actor policial un caso emblemático. Así el desafío tenía dos facetas, una *interna*; inclusión, representatividad y mecanismos de protección de las minorías en los procesos administrativos y democráticos a través de los cuales la aspiración de seguridad colectiva es perseguida, y otra *externa*; en los términos del reconocimiento de otros espacios apropiados para la producción y regulación cultural de la gestión de la seguridad ciudadana. En esta segunda dimensión “externa” el rol del Estado debe ser el de un meta-regulador ordenando el campo de acción, como afirma Lagroye (1991):

“...el Estado contribuye así a la definición de las reglas que rigen las relaciones entre grupos sociales...las dota de la autoridad reconocida al Estado y sus aparatos sobre todas las actividades sociales y constituye el marco inevitable para su realización según los procedimientos propios de la actividad política...les pone el sello de su propia legitimidad...”. (p. 111)

El cuadro de contexto se cierra sobre la *institución policial*, para lo cual hacemos uso del diagnóstico que realiza Sain (2014). El autor nos refiere las siguientes características institucionales; existe en ella un bajísimo nivel de diferenciación institucional (estructuras de mando, sistemas operacionales, agrupamientos y carreras profesionales); a su vez la policía presenta un concentracionismo decisonal basado en un modelo castrense de organización (no hay distribución espacial del mando -lo que contribuye a instituciones altamente burocratizadas, que conducen con pobre o nula información sobre la realidad en la que deben actuar-); la carrera profesional no se encuentra basada en el mérito o el desempeño, y finalmente; hay un deficiente sistema de control policial (tanto a nivel de la prevención como de la investigación y punición de prácticas corruptas o abusos).

En este escenario la instalación de prácticas de policiamiento comunitario basadas en la horizontalidad, sinergias institucionales proactivas, pluralización de actores,

prevención social y situacional, empoderamiento de autoridades locales en materia de seguridad ciudadana, se presenta como necesario a la vez que complejo.

Los “momentos” de una política pública en seguridad. El Caso Santa Fe.

Marcelo Sain (2014) distingue cinco momentos fundamentales del proceso de desarrollo de actividades gubernamentales. Optamos por utilizar dichos “*momentos*” en el tratamiento de la temática con especial énfasis en las prácticas de policiamiento comunitario.

El primer momento estriba en la identificación de un problema. Es necesaria una definición previa sobre cuál es el fenómeno que las esferas políticas pertinentes interpretan como abordable, para la cual deber haber una demanda de generar algún tipo de resolución del problema, o modificación y/o mejoramiento de la situación de referencia (Sain, 2014). La importancia de dicho momento político impacta sobre su incorporación y tratamiento en la agenda pública.

Sobre la importancia de definir correctamente el problema nos alerta Rodríguez Games y Fernández (2012):

“No hay que empezar por las soluciones sino por el problema. Se debe construir una definición del problema que se aparte de las actuales y posibilite intervenciones de corto, mediano y largo plazo. Lo que faltan son definiciones del problema de la inseguridad que conduzcan a políticas eficientes”. (p. 3)

A los efectos de la implementación de un cuerpo policial de perfil comunitario, en la Provincia de Santa Fe -principalmente en los centros urbanos concentrados y su cinturón industrial-, se identificaron las siguientes áreas problemáticas: la calidad de los encuentros policiales, el escaso flujo de información entre actores comunitarios y fuerzas de seguridad, la necesidad de institucionalizar la voz del residente en el diseño de técnicas policiales de proximidad, la negativa “imagen policial”, y la irrupción de actores no tradicionales -públicos y privados- en materia de seguridad ciudadana (gobiernos locales, asociaciones, etc.).

En el “Caso Santa Fe” la definición del problema encontraba como obstáculo metodológico la multiplicidad de objetivos que -como refería anteriormente- se pretendía encorsetar en una única respuesta. Entender el marco social en el cual se instalan las políticas públicas de control del delito en la Provincia de Santa Fe no es tarea fácil debido a la heterogeneidad (económica, política y social) de su extenso territorio. Pueden describirse diferentes contextos de “inseguridad”: mientras se observa una creciente conflictividad en los dos centros metropolitanos (casos del Gran Santa Fe y el Gran Rosario, con sus cinturones de pobreza y exclusión), el reclamo del resto de la provincia tiene características propias de las oportunidades delictivas que cada zona o región permite o favorece.

Ante este escenario se planificó perfiles de cuerpos de policías que distingan nítidamente funciones de prevención y de investigación. Así, se avanzó en la constitución de cuatro cuerpos policíacos: Policía Comunitaria, Policía de Acción Táctica, Policía de Investigaciones y Policía Vial. Esto a los fines de superar el modelo *unitario* de Policía que predomina en América Latina (Alberto Binder, 2005).

Retomando los “cinco momentos” utilizados como guía. Entendemos que el segundo momento concita fijar los contornos de la política pública en cuestión a través del tamiz de un análisis que contenga: la situación agendada, el estudio de soluciones eventuales a los mismos, la adecuación de criterios y la elaboración de una respuesta a través de un programa, la elaboración de proyecciones o pronósticos acerca de las tendencias problemáticas presentes, la elaboración de conjeturas interpretativas acerca de la evolución del mismo. Todo lo cual facilitará el diseño de un plan de acción que contenga la mejor alternativa de solución al problema y que se asiente sobre la base de criterios de factibilidad política que contengan una estrategia política adecuada para asegurar la viabilidad de la propuesta formulada (Sain y Rodríguez Games, 2014).

Las múltiples acciones a realizar en el contexto social abordado nos sitúan en la necesidad de determinar prioridades. Toda acción pública es por definición una opción entre acciones prioritarias. Lo dicho significa identificar en que sector de la conflictividad social el Estado Provincial intervendrá utilizando sus elementos violentos (Binder, 2005).

Es unánime el criterio de la imposibilidad de ejecutar una política pública eficiente sin información de base empírica, lo contrario importa gestión errática e improvisada. Una acción bien informada tiene mayores posibilidades de cumplir con sus objetivos. En este sentido se relevó información sobre hechos ilícitos violentos en el espacio público en determinados barrios de alta conflictividad. A su vez se generó datos de base empírica sobre: población abordada, victimización, homicidios dolosos, lesiones dolosas, robos, reyertas violentas, utilización de armas de fuego, amenazas, sensación de inseguridad, medidas de autoprotección y evitamiento y funcionamiento de la policía.

Estos productos estadísticos nos permitieron valorar los criterios de selección del área de intervención. Se priorizó aquellos circuitos de conflictividad que generan mayor rechazo social. Surgió del estudio de la información recabada un mayor rechazo social hacia aquellos delitos que integran violencia en su comisión.

Enriquece el estudio de esta temática la conceptualización que realiza Sain (2014) sobre lo que se entiende por conflicto y su modalidad violenta. En la vida colectiva, nos dice, un *conflicto* constituye un fenómeno social que se desarrolla en el marco de un *proceso de interacción* articulado sobre la base de un *enfrentamiento, disputa o contienda* entre actores sociales que intervienen en dicho proceso en función de *preservar* ciertos bienes, relaciones o situaciones preexistentes o, por el contrario, en función de *producir* un nuevo conjunto de bienes y relaciones o de *crear* una nueva situación social. Cuando las formas o medios típicos del enfrentamiento o contienda que priman en una interacción conflictiva, continúa el autor, implica alguna modalidad de agresión violenta contra otras personas, grupos, organizaciones y colectividades, esto es, una modalidad de embestida o acometimiento producido mediante la utilización de medios coercitivos extraordinarios en cuanto a su intensidad y tipo y que, además, dicha acción no tiene en cuenta las intenciones o preferencias del actor social victimizado, estamos ante la presencia de un *conflicto violento*.

De este modo la “apuesta” aquí se definió sobre un tipo de conflicto, el abordaje de aquellas *conductas lesivas de bienes jurídicos fundamentales que se materializan de modo violento en el espacio público*. Sobre el desafío de esta selección o “jerarquización de conflictos” se expresan Meny y Thoenig (1992):

“(…) es una etapa compleja en la que intervienen distintas instancias gubernamentales tanto durante el momento de análisis de la situación como durante el proceso de selección de opciones.(…) la selección es un proceso de reducción de las opciones a una sola. Se acompaña de tensiones que ocultan divergencias normativas y utilitarias. Puede ser el momento en que se expresa y tratan los conflictos: los hechos o el análisis no son neutros para los actores; en todo caso, no más que los objetivos. Compromisos, negociaciones, coaliciones, sobrentendidos, claroscuros, constituyen otras tantas alternativas generadas en el curso de este proceso ”. (p. 136)

El tercer momento implica la legitimación de la política pública abordada a través de su oficialización. Es el momento en el cual las autoridades públicas legalmente legitimadas para ello deciden poner en marcha un plan, programa o política determinada; La legitimación no es un acto protocolario, aun cuando el decisor se contenta con ratificar el trabajo elaborado anteriormente. Posee su valor agregado, que es política y simbólicamente decisivo: por su voto, por su firma, reviste de legitimidad la opción y la hace oficial, portadora de autoridad e irreversible. (Meny y Thoenig, 1992)

En el cuarto momento el diseño asume su faz operativa en la ejecución del plan de acción gubernamental. Aquí el concierto de instrumentos establecidos para la implementación de la política pública se dinamizan con una finalidad: transformar conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente. (Meny y Thoenig, 1992).

En el “Caso Santa Fe” se decidió comenzar la iniciativa en contextos urbanos precarios, en los cuales se concentraban un conjunto de demandas en torno a bienes y servicios públicos que generaba un ámbito hostil para la permeabilidad de un cambio de imagen policial. Dicho contexto requirió de un trabajo comunitario previo que necesariamente implicaba la pluralización de actores:

“(…) Un cierto número de ciudadanos, de interesados, verán su ámbito de comportamiento convertido en blanco de los ejecutores. Se trata de obtener que, en los contextos así perturbados, los individuos y los grupos cambien a

partir de deseos y de incitaciones más o menos directas procedentes de los actores públicos.” (Meny y Thoening, 1992, p. 168)

De este modo se establecieron un conjunto de acciones institucionales para una redefinición de las estrategias de seguridad ciudadana, que sistematizaban la intervención de múltiples agentes públicos y privados, como así también el montaje de la infraestructura requerida.

Se priorizaron las autoridades locales conscientes de que los municipios y comunas constituyen actualmente -y cada vez más- nuevos centros de imputación de demandas en materia de seguridad pública. En esta línea se dispuso la firma de convenios multinivel-estadual de coordinación de capacidades entre la Provincia y el municipio seleccionado, en el cual se defina el contenido de los roles a asumir por ambas partes para la puesta en marcha del programa. El mismo estableció territorialmente el *microbarrio de gestión policial comunitaria*¹, en dicho convenio se constituyó una *Mesa de Trabajo Colectivo*², la cual fue responsable ejecutiva de la puesta en marcha del programa. Luego se estipuló que dicha mesa estableciera áreas territoriales en los cuales intervengan las agentes con un nuevo perfil comunitario, como así también se estipularía las etapas, metas, auditorías, plazos, recursos humanos y materiales necesarios para su puesta en marcha.

En relación a la selección del personal la *Mesa de Trabajo Colectivo* fijó los criterios de selección del personal policial, en armonía con las aptitudes sociales pertinentes al perfil de facilitador comunitario requerido. Se tuvo especialmente en cuenta la cercanía de su residencia con respecto al *microbarrio de gestión policial comunitaria*. En dicha oportunidad se acordó que los representantes de la Mesa realizarían entrevistas a los candidatos acompañados por mediadores profesionales, quienes valorarían las

1

Entiéndase por esto el área urbana a abordar por el programa.

2

La *Mesa de Trabajo Colectivo* estuvo integrada por: Representantes de Ministerio de Seguridad, del Municipio seleccionado, de la división policial pertinente y de la comunidad gestionada.

respuestas de los postulantes -cada uno desde su campo e interés-, enriqueciendo la evaluación desde distintos enfoques policiales, políticos y comunitarios.

Seleccionado el personal se estableció su capacitación en talleres intensivos de adquisición de aptitudes comunitarias en seguridad ciudadana. En dicha instancia participaron además los municipios pertinentes, quienes a través de diversos funcionarios capacitaron a los candidatos sobre la *institucionalidad instalada en los barrios respectivos*.

En la tentativa de no reproducir la funcionalidad tradicional de los espacios policiales, en lugar de montarse comisarias se establecieron inmuebles llamados *Casa de la Policía Comunitaria*. Independientemente del valor simbólico de su denominación, lo novedoso fue que se prohibió alojar detenidos o realizar sumarios. Estos espacios se diseñaron arquitectónica y conceptualmente como centros de reunión para los residentes y la policía comunitaria.

Previamente al contacto directo “*uno a uno*” entre el policía comunitario y los vecinos del *microbarrio de gestión comunitaria*, se realizó una *campana publicitaria del programa* y sus actores claves, a los efectos de legitimar la próxima actuación del policía comunitario como facilitador del consenso en el microbarrio. Así nos expresan Meny y Thoenig (1992):

“(...) una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores políticos. (...) Estas prácticas adoptan la formas de intervención, reglamentarias, provisión de prestaciones, represión, etc. También pueden ser mas inmateriales, a veces simbólicas, una campaña de comunicación”. (p. 89)

Posteriormente los policías comunitarios realizaron el primer contacto directo con los residentes del *microbarrio*. En esta oportunidad el policía comunitario describió sus funciones a cada vecino utilizando las destrezas adquiridas en la capacitación. En el marco de la construcción de una alianza estratégica con la comunidad abordada, el policía comunitario se reunió con otros actores de liderazgo relevante para sus objetivos funcionales. En este sentido las escuelas, vecinales, clubes, centros de salud, autoridades locales, iglesias y comercios reclamaron especial atención.

Realizado este primer contacto, los policías comunitarios realizaron una programación de sus planes de trabajo, en la cual se definieron proyecciones de alcance semanal, mensual y anual. En el diseño de los mismos se propició el espacio necesario para escuchar la “voz” de los residentes. El concierto de estos actores determinó las metas de seguridad comunitarias y los plazos tentativos para su medición.

Respecto del control de la fuerza se estableció una modalidad dual; internamente la realizó la Secretaria de Control del Ministerio de Seguridad de la Provincia; y externamente la *Mesa de Trabajo Colectivo*, para lo cual requirió informes, auditorías, encuestas, etc.

En relación a la rendición de cuentas se determinó que dentro de los dos primeros meses de cada año el *Jefe de la Casa de la Policía Comunitaria* presentaría ante la *Mesa de Trabajo Colectivo* un *informe* sobre su gestión. Dicho informe contenía; las *actividades desarrolladas* y los *resultados obtenidos* en el año anterior; el *uso de los recursos* otorgados y una mención de los *obstáculos, problemas planteados, como así también de las medidas adoptadas* para superarlos. Asimismo se le exigía que indique *propuestas para mejorar* su desempeño y que exponga los *lineamientos de actuación que se aplicarán en el año siguiente*. A idénticos fines, el informe de gestión se presentaba en *audiencia pública* anual, convocando a los residentes y demás actores relevantes.

Finalmente una vez por año cada policía comunitario realizaba una encuesta a los vecinos de su *microbarrio* sobre el nivel de satisfacción. Dichas encuestas debían ser enviadas a la *Mesa de Trabajo Colectivo* para su análisis.

Uno de los mayores obstáculos se presentó al intentar armonizar estas nuevas agencias policiales desarrolladas desde estándares de calidad acordes a la técnica moderna de un Estado democrático con aquellas otras burocracias verticalistas de estilo castrense, decimonónicas e hipertrofiadas en lo administrativos a tal punto que todo aumento de recursos era absorbido en su expansión.

Respecto de esta problemática nos dice Sain (2014) que las burocracias asumen un rol principal en la implementación de las políticas públicas, *no son instrumentos inertes*, afectan la eficiencia de la acción administrativa, impactan a su vez en la política

pública, es decir, en la resolución de los problemas o la satisfacción de los objetivos prescritos por el decisor.

Finalmente, el último momento *consiste en la evaluación de los resultados de las políticas públicas implementadas*. Esta etapa corresponde a gobernantes, formuladores y ejecutores, pero también interviene en este proceso una multitud de actores extra-estatales tales como las personas afectadas por esas políticas, el periodismo, la clase política en general, etc. Será en este momento que se realice una mediación de impacto que permita medir las consecuencias sociales y políticas de la acción gubernamental.

La perspectiva de la prevención del delito.

En esta fase del texto trataremos con especial atención la prevención del delito y su relación con las prácticas de policiamiento comunitario.

Cuando analizamos las estrategias de prevención del delito emergen, principalmente, tres posibilidades: *prevención social* -reducción de factores de riesgo social que llevan a una persona a delinquir-; *prevención situacional* -reducción de las oportunidades para la comisión de delitos- y; *prevención comunitaria* -combinación de prevención situacional y social- (Lucía Dammert, 2009).

En el “Caso Santa Fe” las acciones de prevención, en una primer etapa, comenzaron con actividades orientadas hacia la *prevención situacional* centradas en la recuperación y mantenimiento de espacios y vías públicas altamente deterioradas o que servían de lugares de desarrollo de situaciones de desorden público, violencia o delito. Se reorganizó la recolección de residuos con los municipios, se dispuso la remoción de autos abandonados, se traslado animales sin custodia a reservas, se reparó y colocó señales urbanas, se pintaron y repararon cordones y cunetas, se repararon veredas, se puso en valor plazas y espacios verdes, se reparó luminarias, entre otras acciones.

Respecto a lo que Sain y Rodriguez Games (2014) denominan *intervenciones locales de fomento de la convivencia comunitaria*, se realizaron charlas entre los ciudadanos y los agentes policiales sobre la quema residuos en la vía pública, violencia sobre animales,

ruidos molestos, trabajos con los residentes para la poda de vegetación, charlas sobre convivencia pacífica, por mencionar algunas.

En relación a las *estrategias locales de reducción de factores de riesgo y de situaciones de violencia*, se estipuló que cada policía comunitario convoque a los residentes de su microbarrio a los efectos de consensuar colectivamente con ellos un trabajo anual preventivo. En dicha oportunidad los residentes y el policía comunitario asignado priorizan conflictos en seguridad y determinan acciones conjuntas para su prevención. A su vez se definen metas, rendiciones de cuentas y plazos para el monitoreo de evolución a través de nuevos encuentros.

Por su parte se convocó a jóvenes en conflicto con la ley penal para su incorporación a un programa de oficios becado por la Provincia.

A su vez, en la ciudad de Santa Fe y de Rosario se realizó una campaña de desarme convocando a alumnos de las escuelas secundarias del barrio. También se coordinó con la Dirección de Control de Adicciones a los efectos de generar un protocolo de identificación, derivamiento y seguimiento entre esta área y la policía comunitaria. Finalmente, se realizaron operativos de control de motos de saturación (lo cual fue valorado muy positivamente por parte de la población).

En relación a los *mecanismos locales de resolución pacífica de conflictos*, se instauró un dispositivo de mediación comunitaria en el cual los policías comunitarios, luego de individualizar conflictos de profundo impacto sobre el tejido social abordado, convocaban a mediadores del Ministerio de Justicia a los fines de realizar mediaciones comunitarias en la Casa del Policía Comunitario, con los protagonistas de la disputa.

Finalmente llegamos a las *intervenciones locales de vigilancia preventiva*. La propia técnica de patrullaje de la policía comunitaria “a pie” lo implica, en microbarrios recortados en un (1) policía comunitario por cada tres manzanas, con la utilización de teléfonos celulares que son comunicados a los residentes por la entrega de tarjetas personales con la fotografía del policía asignado más sus datos de contacto y caminatas policial en línea recta articulados con coordinadores en un estrategia disuasiva.

Palabras finales. El límite a la participación civil en materia de seguridad.

Creemos que la participación comunitaria en esta materia no debería trasvasar los límites del control y el establecimiento de prioridades. Se pretende desarrollar una política pública que pueda “institucionalizar la voz del ciudadano” para el diseño y auditoría de las acciones concretas en materia de seguridad ciudadana.

El horizonte de gestión nos lo traza nítidamente Alessandro Baratta (2009): “*los policías se convierten en ciudadanos, en lugar de los ciudadanos se convierten en policías*” (patrullas civiles en Italia; voluntariado en Israel; etc.). El reconocimiento de las fortalezas de estas prácticas de proximidad policial aparece en las reflexiones de Roberto Bergalli (2003):

“(...) comenzaron a prestar mayor atención a la necesaria colaboración entre la policía y los ciudadanos. Ello así, pues la demostración de que el simple aumento de los recursos policiales desaparecen dentro de una burocracia siempre en expansión y que el flujo de información del público hacia la policía es crucial, en el sentido que las denuncias de los ciudadanos constituyen el corazón de la actuación policial para que la última pueda actuar con eficiencia.” (p. 15)

Sin embargo la factibilidad de estas estrategias depende en mayor medida de como se aborde a la institución policial. Este abordaje tiene su historia.

Binder explica como la policía ha asistido a un doble proceso histórico institucional: bajo el mando de las FFAA sirvió para el control y la represión interna. Durante las democracias, fue objeto de indiferencia política -sin revisión ni reconversión del perfil militarista que tuvieron históricamente-.

Este doble proceso histórico tuvo como consecuencia que las policías tradicionales gozaran de amplios márgenes para el *autogobierno*. El cual tenía como base un doble pacto, primero entre los sectores políticos y las cúpulas policiales, y en segundo término entre estas esferas policiales y los sectores criminales. Este doble acuerdo informal

sobre control de criminalidad esta roto (Binder, 2015), lo cual importa una oportunidad para la intervención de políticas públicas superadoras.

La visibilidad actual de la cuestión policial ha traído consecuencias peligrosas pero también la posibilidad política -en términos de agenda- de rediseñar los modos de gobierno de la seguridad, en el sentido de una “política democrática dirigida al empowerment de los débiles y excluidos” (Baratta, 2009, p. 8) que permita desarrollar prácticas para la de reducción de daños -repensando el término “prevención” en términos de reducir frecuencia- (Baratta, 1997, p. 199). El desafío esta planteado.

Referencias bibliográficas.

- Baratta, A. (2009). *Política pública de seguridad. La seguridad es una necesidad humana. Criminología y Sistema Penal*, Mexico. Ed. ByF.
- Baratta, A. (1997). *Política criminal: entre la política de seguridad y la política social.* DELITO Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES. México. Editorial Siglo XXI.
- Baratta, A. (2001): *Seguridad.* CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO, N° 29. Venezuela. Instituto de Criminología.
- Bayley, D. (2010). *Modelos de actividad policial: un análisis comparativo internacional.* Buenos Aires. Ed. Prometeo.
- Crawford, A. (2002). Las políticas de seguridad. *Revista y de prevención Catalana de de Seguretat la delincuencia Pública, en Inglaterra y en el País de Gales: nuevas estrategias y nuevos proyectos* (11).
- Dammert, L. (2009): *Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos.* KESSLER, G. (comp.) *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras.* Buenos Aires. Ed. Edhasa.

- Galeano, D. (2005). *Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos*”, en Kaminsky, Gregorio (dir.), *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Lanus. Ediciones UNL.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona. Gedisa Editorial.
- Lea, J. y Young, J. (2001). *¿Que hacer con la ley y el orden?* Buenos Aires. Ed. del Puerto.
- Lagroye, J. (1991). *Sociología Política*. Buenos Aires. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona. Ed. Ariel.
- Ossorio, A. (2002). *Planteamiento estratégico*. Buenos Aires. Ed. AP.
- Binder, A. (2015). *Análisis político criminal: Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires. Ed. Astrea.
- Binder, A. (2005). *Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento*. Santiago. Centro de Estudios de Justicia para las Américas.
- Rodriguez, G. y Fenandez, S. (2012). El problema de la inseguridad no existe, en: *Revista Voces en el Fénix N° 15, “Perros de la Calle”*.