

GOBIERNO LOCAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

Julio César Frutos ¹

Los crecientes índices de criminalidad y violencia que desde los 80' se vienen registrando, salvo honrosas excepciones, han colocado a los gobiernos locales en la necesidad de enfrentarse al problema de cara a una posible solución o mantenerse ajenos a su intervención.

Cualquiera de ambas posturas posee, como casi todo en la vida, argumentos a favor y en contra. No es intrascendente para el gobierno local, abrumado por un cúmulo notable de servicios que presta, bajos presupuestos y constante presión para una gestión eficiente, sumarle nada menos que uno de tamaño importancia como es la gestión de la Seguridad Ciudadana a sus ámbitos de competencia.

Nadie desconoce cuánto les ha costado, les cuesta y seguramente habrá de seguirles costando, a las administraciones nacionales y provinciales la gestión de la seguridad, aún cuando el margen de sus atribuciones (de poder y presupuestarias) son hartos más generosas. Aún así la comunidad ha visto en sus gobernantes locales los destinatarios de sus reclamos y maravillosamente se ha repetido la consigna democrática de que el gobierno local simbolice, en cabeza de sus vecinos, el valor representativo de todo el sistema.

Pero también es cierto que esta nueva demanda, le ha llegado repentina y sorpresivamente, al punto que casi ningún gobierno local hoy discute si debe hacerse cargo o no de ella, sino más bien de qué forma hacerlo. Y esto genera otro problema, definir el marco de competencia, el recurso humano y el presupuestario.

En este caso mucho habrá que debatir si la nueva instancia municipal será una mera oficina de coordinación con la agencia policial, ante la cual bregará por más y mejor servicio (más policías acá, otro patrullero allá, una cámara acullá, etc.) o si optará por una hipótesis de máxima donde se generen mejores condiciones en los índices de criminalidad, violencia y conflictividad social. No es menor esta opción, porque resulta bastante fácil y económica la primera de las posibilidades (aunque sin efectividad alguna a nuestro modo de entender) y compleja y algo costosa la segunda (aunque con resultados positivos mensurables).

Al primero de los supuestos la mayoría de los municipios lo han resuelto creando instancias burocráticas que más allá del nombre y la relevancia escalafonaria, han consistido básicamente en un escritorio, un teléfono y un contrato de algún funcionario judicial, policial o penitenciario retirado que se encarga de articular acciones municipio-policial en la esperanza de volver eficiente un modelo policial (como el profesional burocrático hegemónico en América Latina) sobre cuya ineficiencia existe abundante evidencia científica.

En el segundo de ellos, la tarea ya no será inmediata y aceptando la complejidad del fenómeno delictual se intentará un abordaje desde lo multidisciplinario, la interagencialidad, la intersectorialidad, poniendo énfasis en las atribuciones de los gobiernos locales, a saber:

- 1- La gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana, postura que nos pone en el dilema de no estar gestionando solamente en busca de reducir cifras delictuales, sino claramente mejorar las condiciones generales de la comunidad, fundamentalmente en aquellas que registran vinculación directa o indirecta con los delitos, la violencia y la conflictividad.
- 2- El involucramiento de la comunidad toda en el diseño de un plan de Seguridad Ciudadana con énfasis en la prevención y que se haga cargo no sólo de la inseguridad objetiva (cantidad de delitos denunciados y no denunciados) sino de la subjetiva (miedo a sufrirlo, confianza en las instituciones, deterioro de las relaciones comunidad gobernantes, etc.).
- 3- El acercamiento de la solución a la causa de los problemas generadores de delito, violencia y conflictividad y no sólo la respuesta penal a sus consecuencias, lo que garantiza permanencia de los beneficios y excelente

relación costo beneficio de lo invertido en los programas.

- 4- La observación de la criminalidad (Observatorios locales, Unidades Municipales de análisis criminal, etc.) como una actividad necesaria para un diagnóstico certero en la definición de las causas del delito y sus factores asociados.
- 5- La articulación permanente de las agencias estatales (de control penal y otras) y de los sectores (público, privado y comunitario) en beneficio de las acciones necesarias para el abordaje de la búsqueda de niveles más bajos y tolerables de criminalidad.

GOBIERNO DEMOCRATICO DE LA SEGURIDAD:

Nuestro país en particular y América Latina en general, posee un sistema de seguridad, poderosamente influenciado por el mapa político de los 70', las dictaduras y la doctrina de la seguridad nacional. Ello consolidó una visión de la seguridad basada en la amenaza de un enemigo externo que atentaba contra la integridad territorial y política y al que había que enfrentar con todo el aparato, Naturalmente que en este contexto el diseño de las agencias policiales estaba fuertemente orientado a un modelo militar y a una hipótesis permanente de "combate", "guerra", "enemigo", etc.

La reinstauración del ciclo democrático en los 80' nos pone de cara a superar ese modelo y paulatinamente el criterio de Seguridad Nacional es desplazado por el de Seguridad Pública, donde el Estado y sus instituciones se hacen cargo de la problemática con una idea enfatizada de "orden", donde el nuevo enemigo —el delincuente—, es de carácter interno y se focaliza la cuestión entre éste y el orden legal.

Un criterio superador es el de Seguridad Ciudadana, donde el énfasis está puesto entonces en la posibilidad de alcanzar niveles aceptables de criminalidad con énfasis en la legalidad, la racionalidad en el uso de la fuerza, el reconocimiento de los derechos humanos y en la resolución pacífica de los conflictos. En este nuevo escenario, ya no se pretende únicamente desde lo público alcanzar las soluciones esperadas (empieza una visión no monopolizada de lo estatal) sino por el contrario se empieza a visualizar y reconocer el incuestionable valor de los activos comunitarios en la gestión de la seguridad.

Los gobiernos democráticos, cualquiera sea su color político, reconocen que necesitan hacerse cargo del gobierno de la seguridad como una más de las obligaciones que le fueron conferidas; que ésta no es ya un patrimonio exclusivo y excluyente de la corporación uniformada; que tampoco resulta ya más la actividad hegemónica estatal, y lo que resulta muy concluyente, que sin alcanzar niveles aceptables de criminalidad, ningún gobierno puede alcanzar verdadero sustento.

Desde el gobierno local se torna efectiva la intervención de la política pública aplicada a los problemas locales, con soluciones, modalidades y características también propias de lo local.

LA PARTICIPACION COMUNITARIA:

Es impensable, en el criterio amplio de la Seguridad Ciudadana como concepto de gestión, que la comunidad no participe. Tampoco es imaginable esta actividad reducida al solo hecho de participar en un foro o una asamblea. Las políticas públicas más modernas se hacen cargo que dicha participación debe ser activa, permanente, facilitadora, fomentada, transversal y no sólo en los procesos de diseño de un plan de seguridad que contemple los intereses colectivos, sino en su implementación, control y evaluación.

Existe abundante evidencia científica acerca de que uno de los más importantes factores de éxito de los modelos policiales eficientes (digo modelos policiales y no agencias policiales) es precisamente el ingrediente de la participación comunitaria.

Es impensable un modelo POP (policiamiento orientado a la solución de problemas) sin la detección del sector comunitario afectado por el problema escogido como prioritario, la construcción de alianzas con este sector para un mejor análisis e implementación de medidas y sin su participación en la evaluación.

Sin mencionar otro de los modelos al que los estudios econométricos le atribuyen considerable efectividad, como el de Policiamiento Comunitario, en el cual las alianzas comunitarias son ya más generales e inespecíficas.

Como servicio focalizado en y para la comunidad, la seguridad ciudadana, va camino al suicidio funcional si se desentendiera de la alianza comunitaria en sentido amplio, con la cual permanentemente debe interactuar, nutrirse, reflejarse y corregirse. Es ella su sentido de ser y su finalidad.

Esto supone un cambio de paradigma en el concepto de una visión de la seguridad medida por indicadores autorreferenciales a una visión de la seguridad vista como un servicio para la comunidad donde el indicador será entonces el grado de satisfacción alcanzado.

El gobierno local constituye –una vez más- en esta instancia, el elemento político indispensable para convocar, coordinar y sostener la participación comunitaria.

ATENDER A LAS CAUSAS MAS QUE A LAS CONSECUENCIAS

El abordaje de la criminalidad desde la óptica moderna de la seguridad ciudadana, presupone atender primariamente a los factores asociados a la criminalidad, la violencia y la conflictividad social, entendiendo que cuanto más cercanas sean las intervenciones a las causas, mejores y más duraderas serán las soluciones alcanzadas.

Poner el foco solamente en las consecuencias del delito, nos ha hecho gastar, mucho y mal, los acotados presupuestos públicos, sin lograr buenos resultados. Hoy todos sabemos que la fórmula más policías, más patrulleros, más cárceles, no han servido para detener un proceso de deterioro en la calidad de vida relativa a la seguridad y por el contrario se ha visto que la fórmula más costobenefica es cambiar el más por el mejor: mejor agencia policial, mejor gestión democrática de la seguridad, mejor política pública de seguridad. Y tanto mejor habrá de ser cuando el énfasis sea enfocado en la prevención, en la detección temprana de los problemas, en el diagnóstico acertado de los problemas, en la intervención eficaz con programas de probada eficiencia, en la evaluación sistemática de las intervenciones y en la participación de la comunidad en todos esos procesos.

Nadie mejor que el gobierno municipal para saber cuáles son las verdaderas causas asociadas al delito. En el nivel de comunidad, de barrio, es donde las cifras delictivas ceden paso a los nombres propios, donde las grandes recetas criminológicas son reemplazadas por las situaciones de emergencia, de violencia, de exclusión a que se encuentran sometidas determinadas familias, mujeres, jóvenes y niños. En la realidad del territorio en su última cuadra, nos encontramos con los hechos que se asocian fuertemente a un clima propicio a la inseguridad y sobre los que se deberá intervenir hoy, al precio de agravarlos si los dejamos para el mañana.

EL DIAGNOSTICO DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD

Uno de los desafíos más importantes a la hora de gestionar seguridad es contar con un diagnóstico preciso y ajustado de los problemas que se presentan. Saber qué está ocurriendo; dónde y a quiénes, es en principio indispensable. En esta tarea se presenta el inconveniente que los medios de difusión y las posibilidades tecnológicas actuales, actúan con una permeabilidad y una repetición de noticias que marcan agenda. Por otra parte está comprobado que no todos los sectores, personas y hechos poseen la misma capacidad para hacerse escuchar, ni todos los que reclaman resultan siempre los más afectados. Su caja de resonancia es distinta y nos puede confundir a la hora de establecer prioridades y vemos entonces que podemos caer en el peligro de estar definiendo una agenda desde los medios o desde el reclamo comunitario, fuentes que sin merecer desprecio no pueden constituir una dirección técnica de las intervenciones.

Entonces habrá que tener capacidad de definir dónde está la información, cómo la reúno, la sistematizo, la interpreto, la analizo, la presento y la pongo al servicio de la gestión.

Los Observatorios son una de las modernas herramientas que en seguridad ciudadana vienen desempeñando un importante papel para orientar la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Constituyen instancias técnicas donde se propicia una visión multidisciplinaria del problema y se fomenta un tratamiento metodológico de la información, superando la visión sesgada de la corporación policial, la judicial, la penitenciaria, los mass media, etc. reemplazándola por una visión universal e integradora.

Desde la primacía de lo local es útil construir un diagnóstico que responda a la realidad de la comunidad a la que pertenecemos y que supere el modelo de recetas homogéneas a que acostumbra la macro política como si todo el territorio, toda la población, toda la sociedad fuera un sistema parejo de problemas y situaciones. Seguramente con herramientas idóneas para el diagnóstico podremos advertir que nuestras necesidades, nuestra problemática, nuestra potencialidad, requiere de un análisis particular, de un abordaje propio, de una mirada personalizada. No todas las comunidades están afectadas por el mismo delito, por la misma modalidad criminal, por las mismas amenazas, por la misma intensidad de la inseguridad.

EL GOBIERNO LOCAL COMO ARTICULADOR

Existen en el territorio un apreciable número de políticas públicas con efectos positivos sobre los niveles de criminalidad. Educativas, sanitarias, sociales, de desarrollo, por no mencionar las directamente vinculadas a la prevención situacional del delito. Por otra parte vemos que en algunos casos son de orden nacional, cuando no provincial y no menos reiteradas de orden municipal. Pues bien, la única instancia política con poder efectivo de coordinación y articulación de estos multiniveles y multidisciplinarios de la política pública es el gobierno local, aquel con capacidad de representar legítimamente los intereses públicos del Estado en sus distintas jurisdicciones y los comunitarios en sus diferentes facetas.

Sólo el gobierno municipal puede hilvanar actividades tan interagenciales como las derivadas de la seguridad, donde por nombrar sólo la actividad de control penal tenemos las agencias policiales, judiciales y penitenciarias. Pero desde la lógica de la prevención es el único capaz de representar y sostener una verdadera política pública con énfasis en la generación de oportunidades para los más vulnerables (población postpenitenciaria, con adicciones, jóvenes en conflicto con la ley, etc.) y en el diseño ambiental como generador de condiciones de seguridad (manejo del espacio público, intervención en sectores críticos, recuperación de zonas generadoras de inseguridad o miedo, etc.).

Finalmente, nada mejor que desde esta instancia para el diseño de un plan integrador de seguridad ciudadana que represente los derechos de la comunidad a alcanzar niveles tolerables de criminalidad, la minimización de las respuestas penales- con énfasis en la racionalidad del uso de la fuerza y el reconocimiento de los derechos humanos – y la maximización del enfoque preventivo con énfasis en las respuestas sociales vinculadas al desarrollo humano.

Éstas y muchas otras, son acciones que los gobiernos locales, y sólo ellos, pueden llevar a cabo en beneficio de una mejor gestión de seguridad para sus comunidades . Nó fácilmente. No sin gestión. No sin competencias adquiridas. No sin asumir que la gestión de la seguridad es un quebradero de cabezas pero, sin duda alguna, uno de los mayores desafíos que tiene ante sí cualquier gestor político.

¹ Comisario General (RA), Asesor Técnico FAM y Coordinador ObserBA