

Municipalidad de Azul

Con el asesoramiento, asistencia y cooperación de la Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Programa “Vivir una Ciudad Segura” Prevención del Delito y la Sensación de Inseguridad

2003

1. Introducción

En los últimos años en la Argentina se ha registrado la emergencia de la inseguridad urbana como uno de los problemas claves de la vida social. En las diversas jurisdicciones este fenómeno ha adquirido características cuantitativas y cualitativas diversas en función de la heterogeneidad económica, política y cultural de nuestro país. A su vez también resulta distinta esta “emergencia” en los diversos contextos urbanos –más allá de las jurisdicciones. Resulta indispensable, en este sentido, al menos diferenciar los centros urbanos grandes medianos y pequeños.

La inseguridad urbana es en sí misma un objeto social complejo, que posee una ambigüedad constitutiva, pues en ella se integran dos dimensiones que poseen una naturaleza y una etiología claramente diferentes: un costado “objetivo” –delito- y un costado “subjetivo” –sensación de inseguridad.

El plano “objetivo” de la inseguridad urbana está dado por el desarrollo de hechos en la vida social que la ley penal considera delito. Ahora bien, este costado “objetivo” de la inseguridad urbana que tiene un parámetro de definición formal en la ley penal, en diversas jurisdicciones y contextos de nuestro país frecuentemente ha sido expandido en la visión de determinados actores sociales y políticos, colocando a la par de estos hechos delictivos que se producen en la vida social, una serie de hechos que son indicados como generadores de malestar social, a pesar de no haber sido criminalizados legalmente. Se trata de lo que comúnmente se denomina en el vocabulario político y académico, “incivildades” o “desordenes”. Esta expansión del plano objetivo de la inseguridad urbana introduce una ulterior complejidad –que se suma a la complejidad general del objeto inseguridad urbana por su ambigüedad constitutiva- que resulta doble. Por un lado, complejidad sociológica: a la hora de construir un diagnóstico sobre una jurisdicción o contexto determinado es preciso tener en cuenta que estos dos tipos de hechos (delitos e incivildades/desordenes) tienen un status y una causalidad claramente diferentes y por ende, al determinar qué ha aumentado, qué se ha mantenido estable y qué ha disminuido sería preciso no mezclarlos en un enunciado general que los abarque simultánea e indiferenciadamente. Por otro lado, ético-política: si bien algunas voces en la vida social puede adjudicar a determinados hechos el carácter de productores de malestar social, al no estar contemplados como delito en la ley penal, no gozan del carácter presuntamente consensual del proceso de legalización y por ende, existen otras voces igualmente válidas que reivindican una valoración diferente para este tipo de hechos que los aleja de su definición como socialmente negativos. Desde el punto de vista democrático, el carácter conflictual de estas diferentes percepciones sociales parece imposible de resolver sin apelar a los esquemas formales de la legalidad y presenta el riesgo evidente, en caso de generarse cursos de acción pública al respecto, de que los mismos sean “partisanos” –es decir, “de parte”- y por ende, se sitúen más allá de la esfera del interés público.

Por otra parte, el delito es en sí mismo un objeto heterogéneo. “El delito es lo que la ley penal dice que es” y los hechos sociales que son definidos de esta manera en los textos legales poseen una variedad y pluralidad extraordinaria. De esta forma, cuando desde un punto de vista sociológico se enuncia con respecto a una jurisdicción o contexto que algo

ha pasado con la criminalidad, es preciso “desempacar” este concepto prácticamente omniabarcativo y precisar de qué tipo de delito se está hablando.

El plano “subjetivo” de la inseguridad urbana está dado por la sensación de inseguridad. Este sentimiento colectivo de aprehensión frente a la probabilidad de ser víctima de un delito tiene diversas formas de manifestarse. Por un lado, se traduce frecuentemente en un nivel abstracto y general, lo que comúnmente se llama “ansiedad social frente al delito”. Por otro lado, se traduce frecuentemente en un nivel concreto y particular, lo que comúnmente se llama “miedo al delito”. Ambas formas de la sensación de inseguridad no se correlacionan automáticamente sino que diversos grupos e individuos pueden expresar diferentes grados de sentimiento de aprehensión en uno y otro nivel.

Por otra parte, tampoco la sensación de inseguridad, en general, se encuentra correlacionada automáticamente con los niveles de criminalidad, pues en muchos casos pueden existir altos grados de sensación de inseguridad sin que existan altos grados de criminalidad y viceversa, como la investigación sociológica internacional lo ha demostrado unánimemente. Ahora bien, también la indagación empírica en diferentes horizontes culturales ha demostrado que la sensación de inseguridad no se encuentra distribuida homogéneamente en el cuerpo social, sino que un conjunto intrincado de variables sociales, económicas y culturales inciden en los grados que se expresan de este sentimiento colectivo de aprehensión –por lo general, las mujeres expresan mayor inseguridad subjetiva que los varones, los ancianos que los jóvenes, etc. De esta forma, también el costado “subjetivo” de la inseguridad urbana es en sí mismo complejo y esto debería generar cautela acerca de la posibilidad de producir enunciados de carácter general acerca de la evolución de la sensación de inseguridad en un determinado contexto –al menos se impondría la pregunta en la medición de la sensación de inseguridad: “¿ha aumentado o disminuido con respecto a quien?”.

La ciudad de Azul, en tanto centro urbano mediano, ha vivido en los últimos tiempos un cierto incremento de la inseguridad urbana. Las características de esta “emergencia” son específicamente locales, pero ello no impide encontrar semejanzas con otros contextos en la misma jurisdicción –la Provincia de Buenos Aires- o en otras jurisdicciones del país. Es decir, que entre las diversas localidades existen siempre un juego de continuidades y discontinuidades que es preciso desentrañar detalladamente.

En términos generales, es posible señalar *prima facie* que en el contexto de la ciudad de Azul en los últimos años se ha generado un incremento en determinadas formas de delito que ingresan en el universo de la “microcriminalidad”. Se trata de delitos contra la propiedad y de delitos contra las personas –que en ciertos casos son desarrollados a través del ejercicio de la violencia- que se generan en el espacio público o privado –el caso de la “violencia doméstica”- y que tiene como actores y víctimas, frecuentemente, sujetos “frágiles” desde el punto de vista económico, social y cultural. Por otro lado, diversas voces sociales en la ciudad de Azul hacen referencia a un incremento de las “incivildades/desordenes”, que tienen como actores preferentemente a grupos de jóvenes y que más allá de su complejidad sociológica y ético-política constituyen una manifestación de conflictividad social. También, existe aparentemente una cierta difundida sensación de inseguridad que se expresa de diversas maneras en los diferentes residentes del espacio urbano, pero cuya anatomía aun es preciso realizar. Los rasos de este estado de la seguridad

urbana deben ser refinados mediante un diagnóstico científico, cuantitativo y cualitativo, pero resulta muy probable que sus trazos fundamentales recorran estas líneas generales.

Ahora bien, este estado local de la seguridad urbana en la Ciudad de Azul se inscribe en el marco no sólo de procesos de carácter local, sino también provincial y nacional. Evidentemente, nuestro país atraviesa en el presente el surgimiento de una “nueva cuestión social”, en la que parece estar en juego la misma cohesión social, signada por los impresionantes incrementos de los últimos años de la pobreza, la desocupación y las desigualdades sociales. La imposibilidad de acceso a los derechos fundamentales que constituyen la ciudadanía social y económica de grandes masas de personas que parecen no tener un “lugar bajo el sol” es evidentemente el telón de fondo del creciente incremento de la inseguridad urbana. Este crecimiento en los centros urbanos de diversas dimensiones en nuestro país se inscribe como una de las manifestaciones más agudas de esta “nueva cuestión social”, en donde se entrelaza el fenómeno de la privación de bienes materiales con una serie de rituales de exclusión social y con una paradójica fuerte integración en el marco de una cultura hedonista y consumista, propia de un nuevo “individualismo negativo”. La inseguridad urbana y la nueva cuestión social son dos caras indisolublemente ligadas de nuestra actualidad.

En las diversas jurisdicciones y contextos, el crecimiento de la inseguridad urbana se traduce en un progresivo aumento de la demanda de seguridad de los ciudadanos. Esta demanda reforzada ha hecho que la cuestión de la inseguridad urbana se politice, ingresando en la agenda electoral con una fuerza inusitada con respecto al pasado. Esta politización de la inseguridad urbana genera muchas veces respuestas estatales irreflexivas que no parten de un análisis racional del problema y de la búsqueda idénticamente racional de soluciones posibles. Se ponen en marcha así campañas políticas que solamente poseen un valor simbólico, apelando al vocabulario moral de la culpa y el castigo, en el juego de brindar aparentes respuestas desde el Estado a las demandas de los ciudadanos pero que poseen una pobre efectividad en términos instrumentales, incrementando impresionantemente la punitividad del sistema penal.

La creciente demanda de seguridad urbana de los residentes de diversos centros urbanos de nuestro país, expresión de una necesidad insatisfecha, revela también en cierta medida y en forma implícita la crisis por la que atraviesan las formas tradicionales de control del delito y de la sensación de inseguridad. El sistema penal –la policía, la justicia penal, las prisiones- con sus técnicas de intervención se revela a todas luces incapaz de contener los niveles actuales de creciente inseguridad urbana. Las razones históricas de esta crisis son profundas pero en los últimos años se han hipostasiado: ineffectividad, ineficiencia, violaciones a los derechos humanos, etc.

Frente a esto emergen crecientemente nuevos actores estatales y no-estatales a los que se apela o que reivindican una cierta competencia en la producción de seguridad urbana. Uno de estos actores centrales en el panorama contemporáneo de pluralización es la “industria de la seguridad urbana” que en el juego del mercado ofrece el bien “seguridad” a aquellos que pueden pagarlo, reforzando aun más las desigualdades sociales.

Del lado del Estado, el gobierno local es quien está comenzando a desarrollar en nuestro país un rol incipiente. Se trata de un actor estatal que tradicionalmente no ha tenido ninguna competencia en el terreno del control de la criminalidad y la sensación de inseguridad que siempre ha estado concentrado en las manos de la policía, la justicia penal y las prisiones, instituciones de carácter federal o provincial. El gobierno local aparece en este escenario como un nuevo centro de imputación de la demanda de seguridad urbana, en función de la inmediatez de este nivel estatal con respecto a los ciudadanos. Evidentemente, este nuevo actor estatal en el terreno del control de la inseguridad urbana no puede construir su “hacer” en la materia en torno al recurso penal, pues el mismo se encuentra monopolizado legalmente por el estado federal y provincial. De allí, la necesidad del gobierno local de apelar a recursos extrapenales para contribuir a gobernar la seguridad urbana. Numerosos gobiernos municipales en la Argentina han lanzado en los últimos años con diversos niveles de éxito programas de producción de seguridad urbana que, por lo general, se han asociado al ideal de la prevención del delito. Ya no se trata del “viejo” ideal de la prevención del delito asociado al castigo legal –prevención especial y general, positiva y negativa- sino de un “nuevo” ideal de prevención del delito a través de otros mecanismos, más allá del sistema penal. La nueva prevención del delito se presenta entonces como una alternativa a las formas tradicionales. La nueva prevención del delito mira hacia el futuro, tratando de intervenir antes que el delito suceda y para evitar que ocurra, actuando sobre los procesos que generan la criminalidad a través de diversas estrategias y técnicas, evitando de esta forma no sólo los costos humanos de la inseguridad urbana sino también del sistema penal.

En este marco se inscribe este Programa “Vivir una Ciudad Segura” de la Municipalidad de Azul. Se trata de dar una respuesta desde el gobierno local que contribuya al control de la inseguridad urbana en la ciudad de Azul, interviniendo sobre los procesos y mecanismos que generan el delito y la sensación de inseguridad en nuestro territorio. El Programa “Vivir una Ciudad Segura” intenta construir nuevos cursos de acción sobre esta materia que se desarrollen paralelamente a las formas tradicionales de control de la inseguridad urbana que son gestionadas desde el Estado provincial, a través del sistema penal. Nuevas estrategias y técnicas que se encuentren en una relación de cooperación y coordinación con los actores provinciales encargados de la materia, especialmente con la institución policial que dentro de sus misiones fundamentales tiene el desarrollo de intervenciones preventivas “ante-delictum” a través de la presencia y vigilancia policial en el espacio público. El Programa “Vivir una Ciudad Segura” pretende gestionar en forma multiagencial e interagencial estrategias y técnicas de nueva prevención del delito y la sensación de inseguridad, invocando una fuerte participación ciudadana, a partir de un diagnóstico científico sobre el estado de la seguridad urbana, desarrollando intervenciones experimentales, con esquemas de monitoreo y evaluación de su proceso de implementación, para luego facilitar la generación de replicaciones y transferencias.

2. Objetivos.

2.a. Objetivos principales:

- 1- Reducir los niveles de microcriminalidad en la Ciudad de Azul. Especialmente se trata de hacer disminuir los delitos contra la propiedad y contra las personas y, entre ellos,

los que implican un “contacto directo” entre ofensor y ofendido y que involucran el uso de la fuerza.

- 2- Reducir la sensación de inseguridad de los residentes de la Ciudad de Azul, tanto en un plano abstracto como concreto, fomentando la construcción de lazos de solidaridad social y la utilización del espacio de lo público.

2.b. Objetivos complementarios:

1. Incentivar la participación activa de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil de Azul en la implementación de las intervenciones preventivas.
2. Coordinar las intervenciones en materia de prevención del delito y la sensación de inseguridad urbana con las intervenciones sociales llevadas adelante desde el estado provincial y municipal a los fines de potenciar sus efectos en el mejoramiento de la calidad de vida de los residentes de Azul.
3. Contribuir al desarrollo de una nueva cultura en materia de seguridad urbana en Azul que se encuentre guiada por el principio de la reducción de los daños sociales, tanto de aquellos producidos por la inseguridad urbana como por el funcionamiento del sistema penal.

3. Estructura de Gestión.

El Programa “Vivir una Ciudad Segura” – Prevención del Delito y la Sensación de Inseguridad depende orgánicamente del Intendente de la Municipalidad de Azul, a través de la Secretaría de Gobierno. La estructura de gestión del programa está integrada por un Equipo de Trabajo y un Equipo de Asistencia Técnica.

3.a. Equipo de Trabajo.

El Equipo de Trabajo del Programa “Vivir una Ciudad Segura” estará integrado por un Coordinador, un Grupo de Referentes, un Grupo de Pasantes Universitarios y un Grupo de Voluntarios con diversas funciones.

3.a.1. Coordinador

El coordinador será un profesional del ámbito de las ciencias sociales especialmente seleccionado por las autoridades municipales y con una dedicación exclusiva, a los fines de llevar adelante la tarea de coordinar el proceso de implementación del Programa “Vivir una Ciudad Segura” en diversas etapas: diagnóstico, establecimiento de lazos de compromiso y articulación, selección de sitios piloto, diseño y desarrollo de las intervenciones preventivas en los sitios piloto, monitoreo, rectificación y expansión de intervenciones preventivas en los sitios piloto y replicación y transferencia de intervenciones preventivas.

3.a.2. Grupo de Referentes.

Cada una de las oficinas municipales encargadas de políticas públicas directa o indirectamente vinculadas con la prevención del delito contribuirá con un representante al

equipo de trabajo, desempeñándose a tiempo parcial en el proceso de implementación del programa a partir de la etapa de selección de los sitios piloto en la ciudad de Azul.

El Grupo de Referentes estará integrado por:

- un representante de la Dirección de Atención Primaria de la Salud.
- un representante de la Dirección de Niñez y Adolescencia
- un representante de la Dirección de Tercera Edad, Familia y Capacidades Diferentes
- un representante de la Oficina de Programas de Empleo
- un representante de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos
- un representante de la Secretaria de Hacienda y Desarrollo Económico
- un representante de la Dirección de Cultura, Educación y Turismo
- un representante de la Dirección de Deportes, Recreación y Juventud

Cada uno de los miembros del Grupo de Referentes cumplirá además el rol de mantenimiento de una comunicación y articulación permanente del programa con los diversos cursos de acción pública instrumentados desde sus oficinas municipales respectivas y que se encuentren vinculados directa o indirectamente a la prevención del delito.

3.a.3. Grupo de Pasantes Universitarios.

A través de un Convenio entre la Municipalidad de Azul y la Escuela de Derecho de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires se seleccionarán un grupo de pasantes universitarios entre los estudiantes de la carrera de abogacía –máximo de quince personas. Estos pasantes universitarios serán capacitados y colaborarán como auxiliares en diversas fases del proceso de implementación: diagnóstico, desarrollo de las intervenciones preventivas en los sitios piloto, monitoreo, rectificación y expansión de las intervenciones preventivas en los sitios piloto, replicación y transferencia de las intervenciones preventivas. La incorporación de pasantes universitarios busca, al mismo tiempo, vía la formación teórica y práctica, generar la posibilidad de construcción de un operador especializado en prevención del delito para el futuro en la Ciudad de Azul.

3.a.4. Grupo de Voluntarios

Una forma de incentivar el desarrollo de la participación ciudadana en las nuevas políticas de prevención del delito es admitir la incorporación de voluntarios al Equipo de Trabajo. Los ciudadanos que deseen voluntariamente colaborar en el proceso de implementación serán capacitados y podrán hacerlo en diversas fases del mismo: diagnóstico, desarrollo de las intervenciones preventivas en los sitios piloto, monitoreo, rectificación y expansión de las intervenciones preventivas en los sitios piloto, replicación y transferencia de las intervenciones preventivas.

3.b. Equipo de Asistencia Técnica.

A través del Convenio firmado oportunamente con la Universidad Nacional del Litoral, el Equipo de Asistencia Técnica estará integrado por cuatro expertos en seguridad urbana y prevención del delito del Proyecto de Extensión e Interés Social: “Seguridad Urbana,

Prevención del Delito e Institución Policial”. El Equipo de Asistencia Técnica estará coordinado por el director del PEIS de la UNL antes mencionado.

El Equipo de Asistencia Técnica tendrá como funciones, tal como ha sido establecido en el convenio pertinente:

- el diseño del Programa “Vivir una Ciudad Segura” de la Municipalidad de Azul
- la capacitación especializada, teórica y práctica, del Equipo de Trabajo.
- la asistencia técnica en el desenvolvimiento de las diversas fases del proceso de implementación: diagnóstico, establecimiento de lazos de compromiso y colaboración, selección de sitios piloto, diseño y desarrollo de las intervenciones preventivas en los sitios piloto, monitoreo, rectificación y expansión de las intervenciones preventivas en los sitios piloto, replicación y transferencia de las intervenciones preventivas.
- la evaluación cualitativa y procesual del proceso de implementación.

4. Capacitación.

La capacitación de los diversos miembros del Equipo de Trabajo del Programa “Vivir una Ciudad Segura” de la Municipalidad de Azul será llevada adelante por el Equipo de Asistencia Técnica.

Esta capacitación consistirá, por un lado en un curso teórico-práctico de 50 horas de duración que se desarrollará en paralelo al inicio del proceso de implementación durante un mes (marzo de 2003), cuyos contenidos se referirán a: la cuestión de la inseguridad urbana, las formas de medición y explicación de la inseguridad urbana, las estrategias y técnicas de prevención del delito más allá del sistema penal, los procesos de implementación de programas de nueva prevención del delito, la cuestión de la multiagencialidad y la interagencialidad, el monitoreo y la evaluación.

Esta capacitación teórico-práctica inicial será complementada por el desarrollo de un seminario permanente cada quince días en el que participarán todos los miembros del Equipo de Trabajo y en donde se llevará adelante una reflexión sobre diversos puntos problemáticos que vayan emergiendo a partir del proceso de implementación (a partir de abril de 2003)

5. Diagnóstico.

El diagnóstico científico sobre la situación de la inseguridad urbana en Azul, tanto en su faceta objetiva como subjetiva, resulta indispensable para poder diseñar y desarrollar intervenciones preventivas que produzcan efectivamente una reducción del delito y la sensación de inseguridad. El diagnóstico permite identificar los problemas de inseguridad urbana en un territorio urbano y su ubicación espacial. En este sentido constituye el primer paso lógico en el proceso de implementación, propiamente dicha, del Programa “Vivir una Ciudad Segura”.

La tarea de la producción de este diagnóstico científico estará integrada por una serie de actividades de investigación cuantitativa y cualitativa que serán desarrolladas conjuntamente por el Equipo de Asistencia Técnica y el Equipo de Trabajo.

Por un lado, el diagnóstico cuantitativo estará estructurado en dos partes. La primera parte del diagnóstico cuantitativo estará dada por la recopilación y análisis de las estadísticas oficiales de la criminalidad de la Ciudad de Azul, producidas por la institución policial y por la institución judicial, con respecto a los últimos cinco años. A través de esta exploración se accederá a una descripción cuantitativa de los hechos presuntamente delictivos que han sido registrados por estas instancias del sistema penal, así como también a una descripción sintética de datos referidos a los ofensores y ofendidos. Esta primera parte del diagnóstico se llevara adelante en un mes (Marzo de 2003) y culminará con la redacción del informe respectivo.

La segunda parte del diagnóstico cuantitativo pretende paliar los defectos evidentes que plantea la primera parte, a saber: la “cifra negra de la criminalidad” –la cantidad de hechos delictuosos que se producen en la vida social y que no son conocidos ni registrados por las instancias del sistema penal- y la focalización exclusiva en la faceta objetiva de la seguridad urbana. Esta segunda parte se estructurara a partir de la realización de una encuesta de victimización, instrumento internacionalmente reconocido como complemento y corrector del análisis de las estadísticas oficiales de la criminalidad. Se tratará de una encuesta a una muestra representativa de los hogares de Azul tendiente a medir el volumen de experiencias de victimización que han atravesado, hayan o no sido denunciadas ante una instancia del sistema penal, así como también destinada a medir la sensación de inseguridad de los residentes –miedo al delito, ansiedad social con respecto al delito. Esta segunda parte del diagnóstico cuantitativo se llevará adelante simultáneamente a la primera parte, pero se extenderá por un lapso de dos meses (Marzo y Abril de 2003) y culminará con la redacción del informe respectivo.

Por otro lado, se realizará una diagnóstico cualitativo acerca del estado de la inseguridad urbana en las diferentes zonas de la ciudad de Azul. Para ello se dividirá la ciudad en 10 secciones: ocho coincidirán con las jurisdicciones actuales de las Unidades Sanitarias de la Secretaría de Salud y Promoción Social de la Municipalidad de Azul, mientras las otras dos resultarán de dividir el centro de la ciudad en dos, tomando como limite la Avenida Juan D. Perón. En cada una de estas secciones se procederá a convocar un Foro Zonal de Seguridad Urbana, en el que se tratará de que participen la mayor cantidad de residentes posibles, sean o no representantes de organizaciones de la sociedad civil radicadas en esas secciones. En estos diez Foros Zonales se procederá a debatir en detalle los problemas de inseguridad urbana que los residentes detectan en cada una de las secciones, sus características y causas. También en estos Foros Zonales se realizará una primera aproximación a los recursos con los que la sociedad civil cuenta en cada una de las secciones delimitadas para contribuir al desarrollo de intervenciones preventivas. Se producirá un informe por cada uno de los Foros Zonales que luego se reunirá en un informe de conjunto sobre los problemas de inseguridad urbana tal como aparecen en los debates de los residentes de Azul. Este diagnóstico cualitativo se llevará adelante simultáneamente al diagnóstico cuantitativo y culminará en un lapso de un mes y medio (Abril y Mayo de 2003).

6. Lazos de cooperación y articulación con organizaciones estatales y de la sociedad civil.

Paralelamente a la realización del diagnóstico cuantitativo y cualitativo del estado de la inseguridad urbana en la ciudad de Azul, el Programa “Vivir una Ciudad Segura” procederá

a generar lazos de cooperación y articulación con diversas organizaciones estatales de carácter provincial o nacional y con organizaciones de la sociedad civil para favorecer el desarrollo de sus objetivos y el desenvolvimiento del proceso de implementación. Esta tarea estará a cargo del Equipo de Trabajo, con el apoyo de las Autoridades Municipales y el asesoramiento del Equipo de Asistencia Técnica.

En cuanto a la cooperación y articulación con organizaciones estatales provinciales, tiene una importancia particular el vínculo con la Policía Departamental de Azul. Este vínculo se refiere, por un lado, a la producción de información. Ambas partes de acuerdo a sus propias prácticas y rutinas producirán datos acerca del estado de la inseguridad urbana en Azul y resulta imprescindible que esta información se intercambie recíprocamente. En esta dirección, por ejemplo, se invitará a la Policía Departamental de Azul a designar un representante que participe activamente en los diez Foros Zonales de Seguridad Urbana que se realizarán como parte de la actividad de diagnóstico cualitativo que llevara adelante el Programa “Vivir una Ciudad Segura”.

Por otro lado, este vínculo se refiere al desarrollo de las intervenciones preventivas. Evidentemente, la institución policial a través de las actividades de presencia y vigilancia en el espacio público constituye un factor preventivo de importancia crucial, por lo que en los sitios pilotos en los que el Programa se implemente, resultará indispensable una fuerte colaboración y articulación a este respecto de forma tal que los esfuerzos desarrollados, por un lado, por la Municipalidad de Azul y por el otro, por la Policía Departamental de Azul se reúnan en la maximización de los efectos respectivos.

En la misma dirección, también se establecerá un especial vínculo de cooperación y articulación con el Defensor Municipal de Seguridad de Azul, para su involucramiento activo en el desarrollo de las diversas fases del proceso de implementación del Programa “Vivir una Ciudad Segura”.

Por otro lado, en lo que se refiere a las organizaciones de la sociedad civil de Azul el Equipo de Trabajo del Programa realizará un “mapa” de las diferentes entidades que realizan distintos tipos de actividades sociales, culturales, educativas, deportivas, etc. en las diez zonas en las que se ha dividido la ciudad de Azul. En este mapa de las organizaciones de la sociedad civil se establecerá por cada entidad: una descripción de su naturaleza y características; una descripción de las actividades que desarrolla; el alcance espacial y personal –los destinatarios- de dichas actividades. A partir de este mapa se entablarán lazos de cooperación y articulación con aquellas organizaciones de la sociedad civil radicadas en los sitios pilotos seleccionados que se consideren relevantes a los fines del desarrollo de las intervenciones preventivas.

Más allá de estos lazos particulares en los sitios piloto seleccionados, en general, se entablarán lazos de cooperación y articulación con todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que actúan en general en el territorio de Azul y se encuentren preocupadas por la cuestión de la inseguridad urbana. En especial, se construirá en este plano una relación especial de cooperación y articulación con el Foro Municipal de Seguridad.

El establecimiento de estos lazos de cooperación y articulación del Programa “Vivir una Ciudad Segura” se llevará adelante en los primeros dos meses del proceso de implementación (marzo y abril 2003).

7. Selección de Sitios Piloto.

Una vez concluida la realización del diagnóstico científico sobre el estado de la inseguridad urbana en la Ciudad de Azul, el Equipo de Asistencia Técnica y el Equipo de Trabajo, conjuntamente, procederán a la selección de los sitios piloto en los que se diseñarán y desarrollarán las intervenciones preventivas. Inicialmente se tratará de tres sitios piloto que se ubicarán en tres de las zonas en las que ha sido dividido el territorio urbano de Azul. Los criterios para la selección de dichos sitios piloto son, por un lado, los diversos indicadores emergentes del diagnóstico cuantitativo y cualitativo en cuanto a la concentración espacial de hechos delictivos, de ofendidos y de ofensores. Y por el otro, la densidad espacial de la presencia de recursos de la sociedad civil asociables a la prevención del delito y la densidad espacial de la presencia de cursos de acción en el marco de las políticas sociales nacionales, provinciales o municipales.

Los sitios piloto son los ámbitos urbanos en los que el Programa “Vivir una Ciudad Segura” desarrollará una primera fase de experimentación en el diseño y desarrollo de intervenciones preventivas, para a partir de allí generar procesos de replicación y transferencia. Su selección llevará un mes (mayo de 2003).

8. Diseño y Desarrollo de Intervenciones Preventivas en los Sitios Piloto.

En los sitios piloto seleccionados en la Ciudad de Azul se procederá a diseñar y desarrollar las intervenciones dirigidas a la prevención del delito y la sensación de inseguridad.

En el mismo proceso de elección de los sitios piloto comenzará la gestión de la inserción del Equipo de Trabajo en cada uno de los ambientes urbanos seleccionados, intentando ampliar la información sobre el estado de la inseguridad urbana y, en general, sobre los procesos sociales, económicos y culturales en curso en cada territorio. Este proceso de profundización de la inserción en el sitio piloto –que tiene como punto de partida la realización del respectivo Foro Zonal de Seguridad Urbana- será desarrollado a partir de la realización de encuentros, entrevistas, grupos focales, etc.- con representantes y miembros de organizaciones no gubernamentales, con funcionarios municipales y con funcionarios policiales que trabajan especialmente en dicho territorio.

A partir de este saber sobre el sitio piloto que profundiza aquel generado en el diagnóstico científico cuantitativo y cualitativo, el Equipo de Trabajo procederá a diseñar con el asesoramiento del Equipo de Asistencia Técnica, las intervenciones específicas a llevar adelante en cada sitio piloto con la finalidad de prevenir el delito y la sensación de inseguridad. Resulta extremadamente importante que se haga participar activamente a los residentes en dicho territorio urbano en la gestación de este diseño mediante la generación de consultas permanentes a través de diversos mecanismos, de forma tal que los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales del sitio piloto se apropien de los cursos de acción que se pondrán en movimiento desde el Programa “Vivir una Ciudad Segura” y cooperen activamente en su desenvolvimiento.

Internacionalmente se han ido gestando en los últimos treinta años, en los diversos contextos culturales, dos estrategias fundamentales de prevención del delito a través de recursos extrapenales: la prevención situacional y la prevención social.

La estrategia de prevención situacional comprende un conjunto de medidas dirigidas a reducir las oportunidades de realización de ciertos delitos (tal como son percibidos por los potenciales ofensores) a través de la transformación de la situación inmediata en que éstos ocurren. Esto se logra aumentando los esfuerzos involucrados en la realización del delito, aumentando los riesgos (ya sean reales o percibidos como tales) de detección y detención del potencial ofensor o reduciendo las recompensas potenciales del delito. Estas intervenciones preventivas pueden estar dirigidas a los potenciales ofensores o a los potenciales ofendidos, pueden estar destinadas a evitar que las personas cometan delitos o a evitar que las personas sean víctimas de ellos. Ejemplos típicos de técnicas de prevención situacional son: la vigilancia a través de circuitos cerrados de televisión, la vigilancia personal por parte de efectivos policiales públicos o privados, el rediseño del espacio urbano, etc.

Se han reconocido internacionalmente diversos efectos perversos o consecuencias no queridas de esta estrategia de prevención situacional. Por un lado, el surgimiento en términos culturales de una “mentalidad de fortaleza” en materia de seguridad urbana, ya que los individuos y grupos en torno a los cuales se producen estas intervenciones encuentran que la única “solución” posible es encerrarse en ambientes protegidos a través de diversos mecanismos –tecnológicos o personales-, lo que produce automáticamente un resquebrajamiento de las relaciones sociales basadas en la confianza recíproca y, paradójicamente, incrementa la ansiedad social y el miedo con respecto al delito. Por otro lado, la prevención situacional genera frecuentemente un reforzamiento de las dinámicas de exclusión social, ya que la defensa de los ambientes y las situaciones se realiza teniendo como blanco a un “extraño” que potencialmente desea “atacarlos” y se traduce en deseos y acciones de expulsión esos sujetos “peligrosos” o “sospechosos”. Por último, la prevención situacional parece ser poco efectiva para reducir efectivamente el volumen de delitos generando en el mejor de los casos efectos de “desplazamiento”: geográfico (cuando el mismo delito se realiza en otro lugar); temporal (cuando el mismo delito se realiza en otro momento) táctico (cuando el mismo delito se realiza con otros medios o de otra forma), de blancos (cuando el mismo tipo de delito se realiza con respecto a otro blanco) y de tipo de delito. Estos efectos de desplazamiento, por lo general, contribuyen a concentrar espacialmente los resultados negativos de la inseguridad urbana en las áreas urbanas más desfavorecidas, incrementando las desigualdades sociales.

La estrategia de prevención social del delito asume que la inseguridad urbana posee una etiología compleja que se enraíza en profundos factores sociales como las condiciones de vida, las condiciones de trabajo, los cambios en la organización de la vida familiar, la pobreza, la marginalidad y la exclusión social. La estrategia de prevención social del delito busca incidir en estas causas fundamentales a partir de incentivar de diversas formas el desarrollo social, pues se supone que el malestar social es lo que debe ser atacado si se pretende efectivamente reducir el delito y la sensación de inseguridad. A diferencia de la prevención situacional, la prevención social sólo está dirigida a los potenciales ofensores y busca evitar que cometan delitos. Ejemplos típicos de técnicas de prevención social son: la generación de facilidades para el goce del tiempo libre por parte de jóvenes en áreas

urbanas degradadas; la creación de nuevas formas de relación con el trabajo para jóvenes desocupados en el marco de los experimentos de “empresa social”; el reforzamiento de la institución escolar como instancia de integración social; etc.

Se ha reconocido internacionalmente algunos límites de esta estrategia de prevención social. Por un lado, la cuestión de que su impacto global –la reducción de las tasas de criminalidad, la reducción de las tasas de sensación de inseguridad- se ubica siempre en el mediano o largo plazo y por ende, no satisface muchas de las demandas de seguridad urbana planteadas en el presente por los ciudadanos. Por el otro, la cuestión de su carácter escasamente específico, pues los blancos sobre los que actúan no son tanto determinadas formas de delito como determinados tipos de grupos sociales –potenciales ofensores- lo que complejiza sustancialmente la medición del éxito o fracaso de estas intervenciones preventivas. También se han señalado recurrentemente algunos potenciales efectos perversos de la estrategia de prevención social como la estigmatización de los grupos sociales que son destinatarios de sus intervenciones preventivas –en tanto, potenciales ofensores- y el riesgo de “criminalizar la política social”, es decir, subordinar todo el universo de las políticas sociales a la necesidad de reducir los delitos y la sensación de inseguridad, haciendo perder valor político y cultural a los bienes o derechos que dicho tipo de políticas públicas pretenden garantizar para los ciudadanos (salud, educación, trabajo, vivienda, etc.).

Más recientemente, en diversos contextos culturales se ha intentado paliar los límites y efectos perversos de ambas estrategias de prevención del delito a través de recursos extrapenales, generando una mixtura entre ambas que se ha dado en llamar “prevención integrada”. La estrategia de prevención integrada pretende actuar en el corto plazo a través de técnicas de prevención situacional y en el mediano y el largo plazo a través de técnicas de prevención social en el mismo territorio urbano combinando los esfuerzos de las diversas agencias estatales y no estatales pertinentes. Sin embargo, muchas de las experiencias de prevención integrada generadas en diversos países han fracasado en generar dicha “integración”, promoviendo intervenciones preventivas sobre una misma área urbana de carácter radicalmente diferente y en muchos casos, contradictorio, generando más bien una “prevención disociada”. En otras experiencias que se presentaron inicialmente como esfuerzos de “prevención integrada”, en realidad se reveló rápidamente un giro hacia privilegiar exclusivamente la prevención situacional, residualizando en forma casi absoluta la prevención social, en función del imperativo de los actores políticos de responder a las demandas de seguridad urbana expresadas fundamentalmente por las clases medias en el marco del juego electoral, generando así todos los efectos perversos de dicha estrategia preventiva.

En la Argentina contemporánea en donde la emergencia de la inseguridad urbana en los centros urbanos grandes, medianos y pequeños se encuentra tan evidentemente enraizada en la “nueva cuestión social”, resulta imprescindible que las intervenciones preventivas se diagramen fundamentalmente en torno a la estrategia de la prevención social. De allí que el Programa “Vivir una Ciudad Segura” de la Municipalidad de Azul se dirigirá fundamentalmente a enfrentar, en los diversos sitios piloto, las causas fundamentales de la inseguridad urbana, actuando para que las personas que potencialmente podrían comprometerse con una carrera delictiva en cada uno de estos ambientes urbanos, desistan

de ella, construyendo una alternativa de vida, a través de la generación de oportunidades laborales, educativas, culturales, etc.

Evidentemente el impacto global en los niveles de inseguridad objetiva y subjetiva en la Ciudad de Azul será inicialmente muy limitado, teniendo en cuenta sobretodo que las intervenciones preventivas se desarrollarán experimentalmente solamente en tres sitios piloto. Dicho impacto global sólo podrán generarse en una medida considerable en función de la multiplicación de dichas intervenciones preventivas a una escala mayor, a través de procesos de replicación y transferencia de las experiencias piloto. Pero existirá un potencial efecto “cualitativo” que también debe ser valorado y que no remite ya al mediano y largo plazo, sino que resultará inmediato: la reducción de los daños para sí y para otros que generará la gestación de alternativas de vida para cada uno de las personas que potencialmente podían comprometerse con una carrera delictiva y que serán los destinatarios de las intervenciones preventivas. El Programa “Vivir una Ciudad Segura” tiene como principio cardinal de su funcionamiento la “reducción del daño”, tanto de aquel generado por la inseguridad urbana como de aquel generado por el sistema penal y en esta clave debe estructurarse también el diseño y desarrollo de las intervenciones preventivas en cada uno de los sitios piloto –y luego en los sitios de replicación o transferencia- así como también su evaluación. .

La adopción, en lo medular, de la estrategia de prevención social no implicará que no se pongan en marcha, en ciertas circunstancias, en los diversos sitios pilotos, algunas técnicas de prevención situacional del delito y la sensación de inseguridad, pero en ese caso se encontrarán siempre absolutamente subordinadas y articuladas al desarrollo de las técnicas de prevención social y se valorará detalladamente sus potenciales efectos obstaculizadores con respecto a las intervenciones preventivas dirigidas a las causas fundamentales de la inseguridad urbana.

En los tres sitios piloto seleccionados el Equipo de Trabajo, asesorado por el Equipo de Asistencia Técnica, desarrollará las intervenciones en el marco de la estrategia de prevención social del delito y la sensación de inseguridad, complementadas -en su caso- por medidas de prevención situacional. En este desarrollo, el Programa “Vivir una Ciudad Segura” interactuará activamente con los diversos actores estatales provinciales así como también con las organizaciones de la sociedad civil, activando los lazos de cooperación y articulación establecidos para la labor conjunta. Se prevé una primera fase de este desarrollo que tendrá una duración de seis meses (de junio a noviembre de 2003).

9. Monitoreo

Cada una de las intervenciones preventivas a realizarse en cada uno de los sitios pilotos deberá ser diseñada formalmente. Para ello, el Coordinador del Equipo de Trabajo, con la colaboración del Grupo de Referentes, el Grupo de Pasantes Universitarios y el Grupo de Voluntarios deberá redactar un documento de diseño en el que se plantearán los objetivos, los destinatarios, el alcance espacial, las modalidades, las técnicas y el cronograma de la intervención preventiva. El Equipo de Asistencia Técnica auxiliará al Equipo de Trabajo en la realización de esta tarea. Cada uno de los documentos de diseño de las intervenciones preventivas serán elevados a las Autoridades Municipales (junio de 2003).

En cada uno de los sitios piloto el Equipo de Trabajo elaborará por mes de desarrollo de las intervenciones preventivas un informe de monitoreo que incluirá una descripción detallada de las acciones realizadas y una valoración de los resultados alcanzados, así como también toda apreciación sobre las características del contexto del sitio piloto –procesos económicos, políticos, culturales, etc. Este informe de monitoreo se nutrirá de un diario de trabajo que cada uno de los operadores del Equipo de Trabajo en el territorio urbano en cuestión deberá llevar con anotaciones semanales acerca de estas materias. El informe de monitoreo mensual será elevado al Equipo de Asistencia Técnica.

10. Evaluación

Luego de transcurrida la primera fase de desarrollo de las intervenciones preventivas en cada uno de los sitios piloto seleccionados en la Ciudad de Azul, el Equipo de Asistencia Técnica procederá a realizar una evaluación de estas experiencias piloto. La evaluación resulta una herramienta clave a los fines de determinar la efectividad de las intervenciones preventivas en la realización de sus objetivos y de generar procesos de replicación y transferencia.

La evaluación de los programas de nueva prevención del delito y la sensación de inseguridad se ha estructurado a partir de una doble metodología: la evaluación cuantitativa y la evaluación procesual.

La evaluación cuantitativa consiste en llevar adelante el ejercicio contrastar los valores de los indicadores empíricos de carácter cuantitativo sobre el delito y la sensación de inseguridad elaborados en el diagnóstico científico, con nuevas mediciones de idénticos indicadores realizadas luego de un cierto período de tiempo de desarrollo de las intervenciones preventivas. Estos indicadores empíricos de carácter cuantitativo provienen de las estadísticas oficiales de la criminalidad y de las estadísticas de victimización. Se trata de un modelo de evaluación que se plantea la medición de ciertos resultados de la nueva prevención, sobre una base cuasi-experimental, es decir, como si el contexto no tuviera ninguna relación con los valores de las variables a medir, pensándolas como situadas en un vacío solo vinculadas al desarrollo de las intervenciones preventivas. Evidentemente esta es una aporía difícil de superar para este modelo de evaluación. De allí que actualmente cada vez más se acuerde internacionalmente su utilización cautelosa y no como una herramienta para proclamar éxitos o fracasos en términos absolutos - ¿qué es lo que nos asegura que determinado tipo de delito o determinada forma de sensación de inseguridad disminuyó –o a la inversa, aumentó- en función de otras variables independientes de la intervención preventiva?. La evaluación cuantitativa resulta importante pero no debe ser la única metodología a emplear.

La evaluación procesual apunta a reconstruir la vida de la implementación de un programa de nueva prevención del delito y la sensación de inseguridad, a través de la producción de información de carácter cualitativo. En ella cumple un rol importante el análisis de los datos generados como consecuencia del monitoreo, que deben complementarse con otras acciones de investigación cualitativa como las entrevistas o los grupos focales con los operadores y los destinatarios de las intervenciones preventivas. Este modelo de evaluación es sensible al contexto y permite introducir en un juicio acerca de un programa

de nueva prevención, consideraciones sobre los procesos que constituyen elementos contextuales –económicos, culturales y sociales. Por otro lado, la evaluación procesual permite observar las virtudes y defectos de un proceso de implementación y en este sentido, ofrece indicaciones extremadamente útiles para el futuro.

El Equipo de Asistencia Técnica del Programa llevará adelante una evaluación de las intervenciones preventivas en cada uno de los sitios piloto recurriendo a ambas metodologías. Con respecto a la evaluación cuantitativa, procederá a analizar la evolución de las estadísticas oficiales de la criminalidad con respecto a las zonas urbanas en las que se han realizado las experiencias piloto, así como también realizará una nueva encuesta de victimización en ellas a los fines de generar una comparación con aquella realizada en la fase de diagnóstico científico. Con respecto a la evaluación cualitativa, procederá a analizar la información generada por el mecanismo de monitoreo, así como también realizará entrevistas y grupos focales con los destinatarios y los operadores de las intervenciones preventivas en cada uno de los sitios piloto. El informe de evaluación se presentará en diciembre de 2003.

11. Rectificación y Expansión de las Intervenciones Preventivas en los Sitios Piloto.

A partir de la evaluación de las intervenciones preventivas en cada uno de los sitios piloto, la determinación de sus fortalezas y debilidades, sus éxitos y fracasos, el Programa “Vivir una Ciudad Segura” desarrollará dos tipos de acciones en cada una de estos ambientes urbanos. Por un lado, rectificará los cursos de acción para la producción de seguridad urbana que se estén llevando adelante en los sitios piloto en función de las conclusiones del proceso evaluativo de forma tal de maximizar sus efectos positivos. Por otro lado, expandirá la presencia en cada uno de los sitios piloto inaugurando nuevos cursos de acción para la producción de seguridad urbana que se gesten a partir de la experiencia desarrollada. Estas nuevas intervenciones preventivas tendrán las características previstas en el apartado 8 y deberán ser diseñados formalmente, monitoreados y evaluados –en los mismos términos planteados en los apartados 9 y 10. Esta fase del proceso de implementación se iniciará en diciembre de 2003.

12. Replicación y Transferencia de Intervenciones Preventivas.

Más allá de los tres sitios piloto en los que inicialmente se realizará la implementación del Programa “Vivir una Ciudad Segura” y a partir del proceso evaluativo, se llevarán adelante procesos de replicación y transferencia de las intervenciones preventivas realizadas a otros ambientes urbanos de la ciudad de Azul.

En los tres ambientes urbanos que se hayan ubicado luego de los tres sitios piloto en el ranking de problematicidad construido a partir del diagnóstico científico tal como se describe en el apartado 5, el Programa realizará una actualización del diagnóstico, tanto cuantitativo como cualitativo, reproduciendo los mecanismos ya utilizados anteriormente pero acotados a estas zonas determinadas. Este proceso de actualización del diagnóstico se llevará adelante durante dos meses (diciembre de 2003 y enero de 2004).

A partir del estado de la inseguridad urbana tal como aparece descripto en la actualización del diagnóstico realizada se llevarán adelante en cada uno de los ambientes urbanos, según

el caso, procesos de replicación o transferencia de las intervenciones preventivas. Los mismos se iniciarán en el mes de febrero de 2004.

La replicación consistirá en poner en marcha en otro ambiente urbano de la Ciudad de Azul con problemas de inseguridad urbana semejantes a los de alguno de los sitios piloto, el mismo tipo de intervención preventiva desarrollada allí, con las rectificaciones pertinentes que nazcan del proceso de evaluación.

La transferencia consistirá en poner en marcha en otro ambiente urbano de la Ciudad de Azul con problemas de inseguridad urbana al menos parcialmente diferentes a los de los sitios piloto, nuevas intervenciones preventivas pero que rescaten en mayor o menor medida los elementos de las ya realizadas de acuerdo al proceso de evaluación.

Estas nuevas intervenciones preventivas fruto de la replicación o la transferencia serán desarrolladas en lo sucesivo con las características y las fases establecidas en los apartados 8, 9, 10 y 11 y a partir de ellas luego se generarán en el futuro nuevos procesos de replicación y transferencia tal como han sido descriptos en este apartado.

13. Cronograma del Diseño y Proceso de Implementación del Programa “Vivir una Ciudad Segura” - 2003.

Meses 2003											
Actividad	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ag	Sep	Oct	Nov	Di
Diseño	X										
Capacitación	X	X	X	X	X	X	X				
Diagnostico		X	X								
Lazos de Cooperación- Articulación		X	X								
Selección de Sitios Piloto				X							
Diseño y Desarrollo de Intervenciones Preventivas					X	X	X	X	X	X	
Monitoreo					X	X	X	X	X	X	
Evaluación					X	X	X	X	X	X	
Rectificación y Expansión de Intervenciones Preventivas											X
Replicación y Transferencia de Intervenciones Preventivas											X