

INSEGURIDAD / SEGURIDAD CONCEPTUALIZACION

Autores :

Lic. Silvia García Ocanto
Lic. Cristina Barbosa
Lic. María Eugenia Salinas
Lic. Graciela Cousinet
Lic. Sebastián Georgi
Lic. Andrea Puebla
Lic. Guillermo Díaz
Lic. Gustavo Diblasi

I - DESARROLLO

El miedo global:

Los que trabajan tienen miedo de perder el trabajo.

Los que no trabajan tienen miedo de no encontrar nunca trabajo

Quien no tiene miedo al hambre, tiene miedo a la comida.

Los automovilistas tienen miedo a caminar...

Y los peatones tienen miedo de ser atropellados

La democracia tiene miedo de recordar y el lenguaje tiene miedo de decir.

Los civiles, tienen miedo a los militares, los militares tienen miedo a la falta de armas, las armas tienen miedo a la falta de guerras.

Es el tiempo del miedo.

Miedo de la mujer a la violencia del hombre y

miedo del hombre a la mujer sin miedo.

Miedo a los ladrones, miedo a la policía

Miedo a la puerta sin cerradura, al tiempo sin relojes, al niño sin televisión, miedo a la soledad, miedo a lo que fue y a lo que puede ser, miedo de morir, miedo de vivir.

Eduardo Galeano: Patas Arriba

Para hablar de inseguridad se debe pensar en una "contravivencia" respecto a la seguridad, donde las instituciones pertinentes debieran dar respuesta. La seguridad hace referencia a la satisfacción de derechos básicos de un individuo en distintos ámbitos. La seguridad es, a su vez, un derecho que se convierte en un componente esencial para la satisfacción completa de otros. Es imposible pensar en el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda sin contar con "seguridad" en el ejercicio pleno y digno de los mismos.

Desde la Ciencia Política la inseguridad se percibe como un tema que abarca y que trasciende la esfera de lo público. La inseguridad es un flagelo que atañe al ciudadano en general y lo convierte en un ser cercado, limitado en su libertad, autovigilado, temeroso y en constante sensación de acoso. En nuestro país y en Mendoza, en particular, se ha transformado en un problema que supera lo estrictamente policial y judicial para constituirse en un tema instalado en el debate social, ético y político.

Con el advenimiento de la globalización y la lógica neoliberal, la salud, la educación y la seguridad social, dejaron de ser componentes inalienables de los derechos de los ciudadanos y se transformaron en simples mercancías intercambiables entre proveedores y compradores al margen de toda estipulación política. En este contexto, la seguridad se desdibujó como derecho, así como ocurriera con la igualdad y la justicia social, pasando a ser un bien que se encuentra en manos del mejor postor.

La inseguridad es un grave problema que debe ser abordado seriamente como una política de Estado. Pero, a su vez, tiene una fuerte relación con el abandono de las personas por parte de las instituciones estatales.

Por ello, proponemos como concepto de seguridad *“a la capacidad de los sistemas comunitarios para generar condiciones que favorezcan el disfrute de los derechos y libertades reconocidas por las leyes y el desarrollo de la actividad gestada por la autodeterminación personal, siempre que ésta respete el orden jurídico y el derecho de terceros, con el propósito hacer más eficaz la acción pública destinada a lograr la paz social. Este concepto de seguridad se asocia a los principios de libertad, justicia social, participación ciudadana e igualdad.”*

EL COMIENZO DEL PROCESO

El pensamiento neoliberal, instalado en la Argentina de los '90, pero con mayor antigüedad en otros países, dismanteló muchas de las organizaciones y capacidades del Estado y llevó a cabo una transformación en la relación "Estado - Sociedad". Este proceso se desarrolló fuerte y rápidamente, hasta precipitarse en un estancamiento socioeconómico, donde las profundas transformaciones de esta época conformaron un nuevo mapa social, redefinieron la agenda pública y reconfiguraron los marcos institucionales.

Las consecuencias de las ideas neoliberales se han manifestado a lo largo de 4 dimensiones:

1. *La avasalladora tendencia a la mercantilización de derechos:* Prerrogativas conquistadas por las clases populares a lo largo de más de un siglo de lucha, se han convertido ahora en bienes o servicios adquiribles en el mercado. La salud, la educación y la seguridad social, por ejemplo, dejaron de ser componentes inalienables de los derechos de los ciudadanos y se transformaron en simples mercancías intercambiadas entre proveedores y compradores al margen de toda estipulación política (reglamentación o contralor del Estado).
2. *El desplazamiento del Estado por el Mercado:* Fenómeno reforzado por una impresionante ofensiva en el terreno ideológico, que **"satanizó"** al Estado mientras exaltaba las virtudes del Mercado. Esto, a tal punto, que produjo definiciones culturales fuertemente arraigadas en la población, especialmente en las clases dirigentes y de poder, que asocian

al mercado con un sitio donde se obtienen los beneficios de "lo bueno" y "lo eficiente".

3. *La creación de una "nueva mentalidad y sensibilidad neoliberal":*

Arraigada en lo profundo de las creencias populares, este último ítem es fruto de un proyecto tendiente a manufacturar un consenso, destinando recursos multimillonarios y tecnología mass-mediática, produciendo un verdadero "lavado de cerebro" con el fin de facilitar la permeabilidad acrítica de las políticas promovidas por los capitalistas, expresadas especialmente en el terreno de las teorías económicas y sociales. Caben como ejemplos conceptos como individualismo, competencia, estandarización, estigmatización, entre otros.

4. *Propuesta de una nueva ideología:*

La mayor victoria del neoliberalismo se muestra en el terreno de la cultura y la ideología, convenciendo a amplísimos sectores de la sociedad y a casi todas las elites políticas, que "no existe otra alternativa", haciéndolas partícipes o justificando el desguase social. Permea todas las acciones, vivencias y proyectos con desesperanza.

Desde la cotidianeidad, como pregona Alain Turein en su libro *¿Podemos vivir juntos?*, el concepto de seguridad ciudadana se utiliza actualmente como sinónimo de seguridad física en las calles y las casas, olvidándose que un verdadero concepto debería entenderse como el conjunto de los derechos básicos de los ciudadanos, incluidas las libertades públicas y privadas conformadas por los derechos políticos, económicos y sociales. Concepto sumamente comprometido en esta época.

Pero no todos los ciudadanos tenemos las mismas necesidades en materia de seguridad, como en muchos otros ámbitos de la vida. Cada grupo social, tiene una percepción distinta de lo seguro y de lo peligroso. Por ejemplo, en un barrio céntrico de una ciudad conviven ancianos, inmigrantes, jóvenes de clase media, personas sin hogar, etc. Las "vivencias" y "necesidades" de unos y otros van a determinar su percepción de la seguridad, que, en más de una ocasión, será completamente opuesta. No es infrecuente que lo que para un grupo social suponga seguridad, para otro pueda producir inseguridad.

Numerosas investigaciones demuestran que el sentimiento de inseguridad tiene escasa relación con el riesgo objetivo, o con las experiencias de victimización y depende en gran medida de otros factores tales como:

- Condiciones personales edad, sexo, etc. (Estudios de victimización concluyen que las personas ancianas tienen muchas menos probabilidades de encontrarse con el peligro que las jóvenes, sin embargo, se sienten generalmente mucho más inseguras)
- Condiciones sociales (entorno, trabajo, etc.).
- Redes de socialización y hábitos de vida.

- Mayor o menor vulnerabilidad al mensaje de los medios de comunicación de masas.

Nuestro sentimiento de inseguridad cotidiano tiene mucho que ver, además, con la ruptura de la comunicación interpersonal o intergrupala, con el estilo de vida poco comunitario que impera en nuestra sociedad y que está llevando a los ciudadanos a abandonar paulatinamente los espacios públicos. Este "encerrarnos" en casa hace que veamos a los nuevos "pobladores" de los espacios públicos y, en ocasiones, también a los espacios en sí, como amenazantes o extraños.

Desde el retorno a la democracia, asistimos a una campaña tenaz que tiende a demostrar que los problemas de seguridad deben resolverse con mayor dureza y represión policial, aunque ello implique el sacrificio de derechos y garantías que constituyen un logro de nuestra sociedad. Valgan como ejemplos conceptos y acciones tales como: la tolerancia cero, el tratamiento de los menores de edad como adultos en relación a la justicia y el sesgo virulento de la comunicación massmediática.

La delincuencia ha crecido y es ingenuo no darse cuenta, pero, no sólo los pobres o estigmatizados delinquen, también; lo hacen las diferentes fracciones sociales pero con diversas modalidades. Hay funcionarios y empresarios que han cometido delitos "de cuello blanco" o delitos de poder: las coimas, el lavado de dinero, la evasión de impuestos, la contaminación ambiental que causan las grandes y pequeñas compañías o la corrupción empresaria y política de todo tipo, generan grandes daños sociales y sin embargo son casi inmunes a la persecución final, dan un triste mensaje de impunidad a los otros estamentos sociales de la comunidad.

LA REFLEXION

Es poco probable la posibilidad de desarrollo con equidad y respeto a los derechos económicos, sociales y culturales sin abrir espacios de participación a la sociedad civil y avanzar en la resolución de la crisis del Estado entre todos, corrigiendo "faltas o vacancias del mercado" como "faltas o vacancias del gobierno" y, en general y entre todos, hacer el esfuerzo de construir y reconstruir las instituciones.

Poner en vigencia los derechos económicos, sociales y culturales **es apelar a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación** y se resalta, además, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia que se integran en el ordenamiento jurídico - institucional para superar las carencias y disminuir desigualdades. Pero esto, no sería posible sin el fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los

actores sociales en los asuntos públicos, sin enfrentar el deterioro de la cohesión social.

Se trata, en síntesis, de alcanzar una participación más activa de todos los sectores sociales en las instituciones políticas democráticas, y, conjuntamente, desarrollar múltiples mecanismos propios de la sociedad civil, que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos; de manera tal que permitan fortalecer la cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos.

LA SITUACION ACTUAL

Recientemente, para prevenir la criminalidad en la ciudad y para fomentar la seguridad, han surgido las llamadas **acciones prevención integrada o nueva prevención**, es decir, aquellas acciones que se demuestran capaces de reducir ciertos comportamientos no deseados -no necesariamente tipificados como delito- recurriendo a soluciones distintas a las que ofrece el sistema penal.

En un marco tan amplio caben actuaciones de muy diversa índole y es posible que hasta opuestas desde el punto de vista ideológico. A grandes rasgos cabría distinguir tres tipos de acciones de prevención de la criminalidad:

a) **Prevención social.** Las acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de una zona incluyen. Son políticas de tipo educativo, cultural, urbanístico, etc; las que se consideran causas de la criminalidad. Se trata de nivelar asimetrías sociales y de dar respuesta a los conflictos de una zona al margen del sistema penal (centros de mediación social, comunidades de ayuda a toxicómanos, grupos de apoyo escolar para menores, mejora de equipamientos, etc.).

b) **Prevención ambiental o situacional.** Éstas engloban a su vez, dos tipos bien distintos de actuaciones.

- Las primeras son acciones *destinadas a reducir las oportunidades para delinquir*. Este tipo de política tiene su base en la consideración del infractor como un sujeto racional que actúa según un cálculo de costo/beneficio. De este modo, modificando el ambiente, "poniéndole las cosas más difíciles" al infractor, éste desiste. Ejemplo de esto son: circuitos integrados de TV para la vigilancia, el cercado de barrios, etc.. El efecto de este tipo de medidas, obviamente, no es fin del problema sino el desplazamiento del mismo.
- Las segundas tienen como finalidad *intervenir en el medio* para crear un entorno agradable, limpio, iluminado, ya que se ha constatado que el entorno es uno de los factores que más inciden en el sentimiento de inseguridad. Ejemplo de ello es la mejora de una zona degradada o la potenciación de actividades lúdicas en una plaza considerada de riesgo. Ese tipo de acciones influye indudablemente en el sentimiento de seguridad de la población.

c) **Vigilancia vecinal.** Es el tercer tipo de política de prevención, que tiene su origen en los países anglosajones. Es un sistema de vigilancia basado en la colaboración de los vecinos con la policía. Son auténticas redes de información que se extienden en un barrio y llegan a las fuerzas de seguridad.

LOS APORTES DESDE LA MIRADA SOCIOPOLITICA

Las políticas denominadas de prevención integrada, tienen como marco idóneo lo local (ciudad, barrio) y dan entrada a una multiplicidad de actores. Tradicionalmente, la salvaguarda de la seguridad urbana era una tarea que competía sólo a las fuerzas del orden (diversos tipos de policía) y a los jueces. Sin embargo, el nuevo concepto de seguridad requiere una actuación transversal, un abanico amplio de instituciones, organismos y colectivos que de forma coordinada lleven a cabo acciones de tipo urbanístico, sanitario, de formación, etc.

Las organizaciones cívicas y de apoyo a colectivos marginados tienen en este modelo un papel esencial. Además de la entrada en escena de estas nuevas figuras se requiere el replanteamiento de las ya existentes (como la policía) de modo que su labor no sea incompatible con las acciones de nueva prevención.

El modelo de seguridad urbana que se propone ha de venir acompañado de un replanteamiento de la ciudadanía y por tanto, de la ciudad. Una política de seguridad que, sin olvidar la vertiente objetiva, esto es, la prevención como integración de colectivos marginados, atiende a las causas del creciente sentimiento de inseguridad. Se ha apuntado que la escasa comunicación, el abandono de los espacios y la cultura poco tolerante con los diferentes son factores que inciden directamente sobre este sentimiento.

El reto, es claro, ¿queremos caminar en materia de seguridad hacia un modelo de ciudad dividida en ghettos (barrios pobres) y bunkers (barrios ricos), llena de espacios "intransitables", donde todo el mobiliario urbano está pensado para ahuyentar al vagabundo y donde los centros comerciales más modernos se construyen siguiendo el modelo de cárcel "panóptica" o, por el contrario, optamos por un modelo de ciudad abierta, tolerante con las diferencias, sin zonas prohibidas, en la que se potencia la identidad de barrio y el contacto entre individuos, a través de zonas peatonales y actividades en las calles?.

En suma, **seguridad como bien público o como patrimonio de unos pocos.**

BIBLIOGRAFIA

CEPAL 2000 : Equidad, desarrollo y ciudadanía (versión definitiva)

Ortiz Gustavo : "Anomia social e incremento de la inseguridad Ciudadana en la provincia de Mendoza". Una perspectiva sobre la transgresión juvenil a la ley en las últimas décadas. Mendoza 2001

Toledo Stella Maris: "El paradigma e la seguridad" en la provincia e Mendoza, Mendoza abril 2002

Oliva Jerónimo. "El delito en Mendoza". Diagnóstico de la situación actual. 2002

RELACIÓN DESOCUPACIÓN / POBREZA

Autor:
Lic. Susana Becerra

RELACIÓN ENTRE DESOCUPACIÓN Y POBREZA

Los cambios en el escenario laboral de los '90

La reestructuración económica en el contexto de la globalización orientada hacia una economía de mercado, la crisis derivada del pago de la deuda externa y las radicales transformaciones del Estado producidas a partir de década del '80, repercutieron negativamente en importantes indicadores socioeconómicos, afectando la integración y la homogeneidad social relativa que caracterizó al país en décadas pasadas.

A partir de los '80 la Argentina sufrió un importante crecimiento de la pobreza como consecuencia de la caída en la tasa de empleo, del deterioro de los salarios reales y de la pérdida de calidad de la protección social de los ciudadanos.

La estabilidad, como elemento dominante de la organización del trabajo en la sociedad salarial, así como el salario y la protección social constituyeron los canales fundamentales para superar las necesidades materiales y culturales. Además, el trabajo es elemento de integración social y acceso a la ciudadanía: produce estatus, identidad, existencia social, reconocimiento, seguridad.

Los nuevos escenarios laborales, por el contrario, se caracterizan por la precarización del empleo, producto de medidas de flexibilización laboral y desmantelamiento de los mecanismos de protección y seguridad social.

La precarización laboral se manifiesta en: a) el desempleo abierto y el subempleo, que afecta más a los tramos de ingresos más bajos, b) el trabajo informal, inestable, con saturación del sector cuentapropista y otros tipos de informalidad que desdibujan sus fronteras en relación al trabajo formal c) reducción del salario real como parte de la flexibilización laboral, d) los porcentajes significativos de sobre ocupados y sobre calificados.

En el año 2002 la desocupación y la subocupación demandante en Mendoza, en conjunto ascendía al 26,5 %. (EPH, octubre 2002)

Tasas de Actividad, Empleo, Desocupación y Subocupación, Gran Mendoza, octubre 2002.

Aglomerado	Empleo	Desocupación	Subocupación Demandante	Subocupación No Demandante
Gran Mendoza	34.5	11.5	15.0	5.9

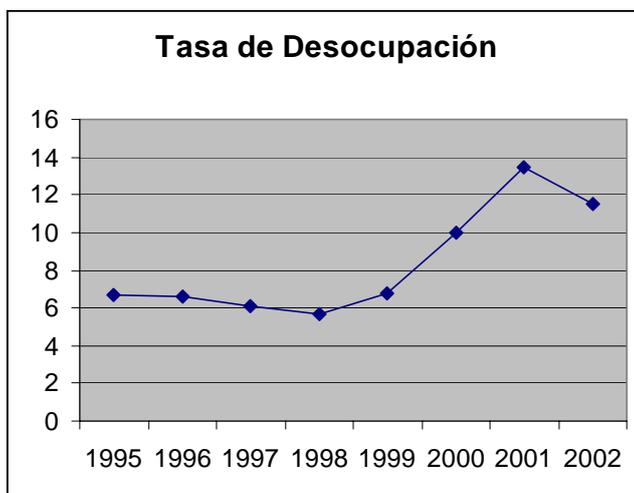
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) - Encuesta Permanente de Hogares (EPH) -

Tasas de empleo y desempleo, Octubre 2002.

	Nacional	Mendoza
Empleo	35.1	34.5
Desocupación	17.9	11.5
Subocupación Demandante	13.8	15.0
Subocupación no demandante	6.1	5.9

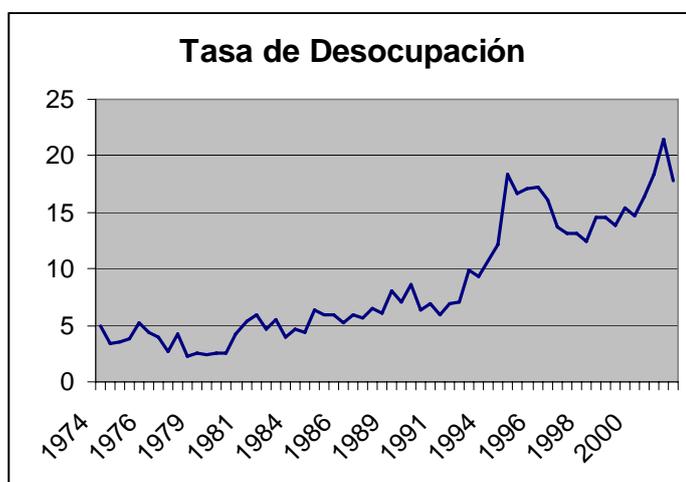
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) - Encuesta Permanente de Hogares (EPH) -

Tasa de Desocupación Gran Mendoza, 1995-2002, octubre de cada año.



Fuente: INDEC-EPH

**Evolución de las tasas de desocupación.
Total de aglomerados urbanos, 1974-2002, mayo y octubre de cada año.**



Fuente: INDEC-EPH

Consecuencias en los niveles de vida

Los cambios en la estructura económica y su impacto en la configuración del empleo, produjo niveles significativos de exclusión social, aumento de la pobreza y de grupos de alta vulnerabilidad, como son los niños y jóvenes pertenecientes a hogares pobres.

**Jóvenes de 15 a 24 años que no estudian, ni trabajan,
ni son amas de casa, por aglomerado, en porcentaje, Octubre 2002**

Aglomerado Urbano	Población de 15 a 24 años	Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja	Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja (%)
San Luis	64.724	11.650	18
San Juan	112.608	15.765	14
Mendoza	283.387	34.006	12
La Rioja	55.608	8.897	16
TOTAL	516.327	70.318	13.6

Fuente: INDEC-EPH, SIEMPRO

La desigualdad social se observa en la concentración del ingreso y en la marcada polarización

Relación del ingreso per capita familiar del decil 10 y decil 1, por aglomerado (cantidad de veces), Octubre 2002

Aglomerado Urbano	Brecha (Cantidad de veces)
San Luis	34
San Juan	23
Mendoza	27
La Rioja	25

Fuente: SIEMPRO sobre la base de INDEC-EPH

La cifra indica la brecha entre el 10% de la población de mayores ingresos y el 10% de menores ingresos. Es decir que en Mendoza, el segmento más rico percibe 27 veces más ingresos que el más pobre.

La polarización de la sociedad, también se manifiesta en los tipos de pobreza. A los pobres estructurales, es decir aquéllos que siempre fueron pobres, se les suman los nuevos pobres. Estos últimos pertenecen a una categoría heterogénea constituida por los “perdedores” de la Argentina de hoy, que provienen, principalmente, de la clase media en caída. (Minujin y Kessler, 1995).

La Sociedad fragmentada

Si bien los factores económicos y los derivados del mercado de trabajo constituyen la causa fundamental de la desigualdad social y la profundización de la distancia entre estratos socioeconómicos distintos, sus efectos se ven reforzados por factores de otro tipo:

- **Factores culturales:** crisis de valores, individualismo, privatización de la vida, consumismo, debilitamiento de la solidaridad.
- **Factores sociales:** Debilitamiento y crisis de instituciones como la familia, la escuela, la comunidad, el barrio. Segmentación de la educación, segregación residencial, estratificación del acceso a los servicios

Este contexto favorece la emergencia de la **marginalidad** en los estratos bajos urbanos, derivada de los obstáculos para acceder a las estructuras de oportunidades que existen en la sociedad para acceder a bienes y servicios.

El aislamiento de los estratos bajos respecto al resto de la sociedad, por la falta de oportunidades de interacción con otros sectores sociales, los coloca en situación de vulnerabilidad, produciendo crisis de identidad, baja autoestima y falta de expectativas.

La pauperización es experimentada como una dislocación personal y una desorganización del mundo social que rodea a la persona. (Kessler, Gabriel, 2000)

El capital social de los pobres se deteriora, afectando las normas de convivencia, la confianza mutua y las redes de reciprocidad. La desconfianza genera pautas de conducta que obstaculizan la integración de la comunidad y produce intolerancia respecto a lo desconocido o diferente.

El debilitando el tejido social favorece el aumento de conductas delictivas y antisociales , conviviendo la pobreza marginal con la delincuencia.

La formación de fronteras sociales, que aíslan a los sectores marginales, permite la emergencia de liderazgos en el marco de una subcultura que legitima pautas de conductas opuestas a las aceptadas por el resto de la sociedad. Se produce así, una complicidad con el delito mediante la distribución de drogas, transformando los guetos, en “aguantaderos” de delincuentes, desarmaderos de automóviles, etc.

Áreas de intervención

- Diseñar políticas sociales que constituyan un ámbito de mediación entre la sociedad y el mercado, que den respuestas específicas y actualizadas a las nuevas modalidades de desigualdad, exclusión y vulnerabilidad.
- Crear mecanismos que contribuyan a la integración social e intervenir cuando los mecanismos fallan o los sujetos sociales no pueden acceder o quedan fuera de las estructuras de oportunidades.
- Deben priorizarse las políticas públicas y la acción privada en función del impacto en la generación de empleo productivo.
- Desarrollar programas que incorporen a los excluidos de la estructura laboral en actividades productivas: financiamiento de microemprendimientos, facilitar el acceso al conocimiento y la capacitación, apoyar a la pequeña y mediana empresa en acciones tendientes a incorporar mano de obra.

Bibliografía:

1. Becerra, Susana, Poj, María Cristina, Bistué, Susana, Maumené, Gloria, Aportes a la Problemática de Seguridad de Mendoza, Consejo Empresario Mendocino, 2001
2. Kaztman, Rubén, Marginalidad e integración social en Uruguay, en: Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comp.): De igual a igual, Flacso, Siempro, FCE. Bs. As., 1999
3. Kessler, Gabriel, Redefinición del mundo social en tiempos de cambio. Una tipología para la experiencia de empobrecimiento; en SVAMPA, Maristella (editora): Desde abajo. La transformación de las identidades sociales; Buenos Aires, UNGS/Biblos, 2000
4. Minujin, A. y Kessler, G., La nueva pobreza en la Argentina, Ed. Planeta, Bs. As., 1995
5. Oliva, Jerónimo, El delito en Mendoza: Diagnóstico de la situación actual, Mendoza, noviembre 2002, (inédito)
6. Pegoraro, Juan S., Violencia delictiva, inseguridad urbana, En: Revista Nueva sociedad, N° 167, mayo/ junio 2000

SEGURIDAD Y MERCADO LABORAL

Autores:
Lic. Iris Perlbach
Ing. Agr. Eduardo Herrera

Introducción.

El desarrollo social de una comunidad se puede determinar a través de "un síndrome situacional en el que se asocian el consumo, las condiciones habitacionales, niveles educativos, inserción laboral y participación en los mecanismos de integración social".

Cuando los ingresos son insuficientes surge la pobreza que se puede definir como "la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, los que por esa razón se ven expuestos a déficit en su desarrollo físico y psicológico y a insuficiencias en el aprendizaje de habilidades socioculturales, que pueden incidir en una reducción progresiva de sus capacidades de obtención de recursos, activándose de este modo los mecanismos reproductores de la pobreza".

Hasta la segunda mitad de los 70, existía en el país la imagen de que la nuestra era una sociedad con movilidad social ascendente y donde la pobreza constituía un fenómeno secundario. Sin embargo, durante los ochenta la pobreza se convierte en un problema social de primera magnitud. Por un lado, la pobreza tradicional no disminuye, y por otro, emergen nuevas formas de pobreza y vulnerabilidad social.

Emerge un nuevo y diferente tipo de pobres, los nuevos pobres, producto del fenómeno del empobrecimiento, de la "movilidad social descendente". Estos nuevos sectores poblacionales tenían cubiertas sus necesidades básicas, pero la creciente insuficiencia de sus ingresos los fue colocando en el universo de la pobreza. Los "nuevos pobres" se asemejan a los "no pobres" en una serie de aspectos socioculturales, tales como el acceso a la enseñanza media y superior, el número de hijos por familia, más reducido que el de los "pobres estructurales". Sin embargo, comparten con los pobres estructurales, por ahora, exclusivamente las carencias ligadas al consumo cotidiano y a variables asociadas a la crisis (desempleo, falta de cobertura de salud, precariedad laboral, etc.), pero no su historia.

Al mismo tiempo, grandes grupos de personas que no se hallan en situación de pobreza, de acuerdo a los criterios metodológicos establecidos, encuentran que su situación social y económica es extremadamente frágil, precaria e inestable. Pueden caer en la pobreza aunque no necesariamente cristalizarse allí. A esta situación se la suele denominar vulnerabilidad social.

Las dificultades sociales y los problemas de marginalidad que afectan a una población no se reducen a la insuficiencia de ingresos para hacer frente a la supervivencia. La pobreza por ingresos o por acceso a bienes sociales básicos es sólo una de las dimensiones de la privación social. En este sentido, se ha comenzado a enfatizar que la situación de pobreza no se refiere exclusivamente a la carencia de recursos económicos, sino también a la falta de capacidad para acceder a diferentes bienes y recursos. Estas capacidades no pudieron desplegarse debido a la falta de oportunidades de educación, participación en instituciones sociales, etc. Por lo tanto, el ataque a las causas de la pobreza debe encararse no sólo con beneficios materiales, sino a través de procesos de capacitación, de fortalecimiento de organizaciones

comunitarias, de estímulo a la participación, etc. En definitiva, se trata de desarrollar capacidades para resolver los problemas que plantea la subsistencia y el logro de una calidad de vida satisfactoria, favoreciendo procesos de inclusión social.

Consideramos que el individuo se integra a una sociedad a través de un doble eje: el trabajo y su mundo de relaciones familiares y comunitarias. Esta idea nos permite entender que la situación de pobreza y de vulnerabilidad se vincula con la precarización laboral - cambios en las relaciones laborales, en el mercado de trabajo y su impacto sobre los ingresos, las condiciones de trabajo y la seguridad social -, también con la institucional - debilitamiento de instituciones tales como el sindicalismo, organizaciones de la sociedad civil y acciones protectoras del Estado- y con la precarización en la red de relaciones familiares, comunitarias y sociales. Este creciente fenómeno de vulnerabilidad social alude a un resquebrajamiento del sistema de integración social y un agudo proceso de exclusión social. En otras palabras, la vulnerabilidad es una situación de riesgo que puede constituir una transición hacia la exclusión.

La posibilidad de superar estas condiciones negativas depende fundamentalmente de la existencia y posibilidad de acceder a fuentes y derechos básicos de bienestar: trabajo remunerado y estable, conocimientos y habilidades, tiempo libre, seguridad y provisión de servicios sociales, patrimonio económico, ciudadanía política, integración social e identidad étnica y cultural.

Por lo tanto, es necesario realizar esfuerzos para la identificación no sólo de los efectos manifiestos de la pobreza, sino también de las condiciones de vulnerabilidad social. El objetivo de la política social debe ser no sólo atender más puntualmente las demandas sociales de pobres y marginados, sino también poder anticipar políticas sociales dirigidas a desactivar los factores y procesos que reproducen la exclusión social.

Seguridad y Mercado Laboral

Resumen

El acceso al empleo constituye uno de los principales mecanismos de inserción social. En primer lugar, es la principal fuente de ingresos de los hogares, porque permite la adquisición de bienes y servicios que hacen posible a sus miembros aspirar a un nivel de vida acorde con sus patrones culturales. En segundo lugar, cuando éste se desempeña en el ámbito formal, permite participar en sistemas de previsión social (de salud y pensiones), orientados a que el trabajador y su familia hagan frente a imprevistos y tengan una vida digna una vez que se jubilan. En tercer lugar, como espacio de trabajo, ofrece posibilidades de expresión y desarrollo de capacidades individuales. Por último, el acceso a un empleo representa para el individuo su canal de inserción en el esfuerzo colectivo de creación de riqueza económica y cultural, haciéndolo partícipe e integrante de un proyecto colectivo, factores que refuerzan su identidad y comunión con los valores que la sociedad propugna. La insuficiencia del nivel de empleo se traduce, por consiguiente, en un dramático menoscabo de la integración y protección social y de la realización de capacidades humanas, así como en un marcado deterioro de la autoestima individual y colectiva. Más aún, cuando se convierte en un fenómeno prolongado o sistemático para ciertos grupos, debilita seriamente la cohesión social en torno al proyecto colectivo y mina los canales democráticos de participación, a lo cual se suma la desprotección de los hogares ante imprevistos (pérdida de beneficios de salud), además de agravar situaciones de pobreza. Es por ello que la generación de empleo debe recibir una alta prioridad en toda estrategia de desarrollo orientada a integrar como ciudadanos a amplios grupos de población.

El crecimiento económico del país en los últimos años, bajo e inestable, se ha centrado en sectores dinámicos intensivos en capital o en recursos naturales, lo que ha conducido a la exclusión de trabajadores cuyas calificaciones específicas han quedado desvalorizadas. Ello se ha sumado al aún importante incremento de la población en edad de trabajar y de la participación laboral, y a las brechas estructurales entre las calidades de trabajo disponibles y las calificaciones requeridas por las transformaciones tecnológicas y de la estructura productiva.

Los cambios tecnológicos y organizativos que se han dado tanto en las empresas como en el conjunto de la economía durante la última década han contribuido a acentuar la inequidad social. Por una parte, la expansión del empleo y los ingresos se ha concentrado en un grupo reducido, lo que se refleja en particular en la ampliación de la brecha salarial entre trabajadores con distintos niveles de educación. La ampliación de la brecha salarial se encuentra estrechamente vinculada a, y refuerza, la segmentación estructural del mercado de trabajo, entre núcleos formales o modernos, con buenas condiciones de trabajo, y otros de baja productividad, con condiciones precarias. Estos segmentos se diferencian, entre otras cosas, por la estabilidad en el empleo, los niveles de remuneración y productividad, las posibilidades de capacitación y actualización, la duración de los períodos de desempleo, la rotación de oficios y

empleadores, la cobertura de la seguridad social, el ambiente de trabajo y la existencia de contratos de trabajo.

En efecto, el lento y desigual crecimiento del empleo ha ido acompañado de un aumento de su informalidad. El sector informal representa una proporción progresivamente mayor del empleo, a expensas de la participación de empresas privadas formales y del sector público. Como consecuencia de esto, las condiciones de protección social se han deteriorado, incluso entre los asalariados, que por estar sujetos a una relación contractual, suelen caracterizarse por una mayor afiliación a los sistemas de seguridad social, como lo señalan estimaciones recientes de la OIT, el porcentaje de asalariados urbanos formalmente afiliados a algún sistema de seguridad social declinó en toda América Latina de un 67% a un 62% entre 1990 y 1998(OIT, 1999b). Aún más, el número de cotizantes efectivos en los sistemas de previsión ha disminuido en forma pronunciada, lo que augura un deterioro futuro de los beneficios y pondrá en duda la capacidad de los nuevos sistemas previsionales para cumplir con sus objetivos (Uthoff, 1999 y Arenas de Mesa, 1999a).

A su vez, como ha sido ampliamente documentado por la CEPAL, el nivel de desempleo de los jóvenes suele duplicar los promedios nacionales y es más grave entre las mujeres. Además, aunque la participación de éstas en el mercado de trabajo se ha incrementado en una proporción importante, sigue siendo inferior a la de los hombres, sobre todo en los estratos de menores ingresos, hecho que evidencia una notable desventaja en términos de acceso al mercado de trabajo (CEPAL, 1999c y Jiménez y Ruedi, 1997).

En suma, la situación del empleo se caracteriza por una importante insuficiencia en cuanto a su nivel, marcadas inequidades de acceso a ocupaciones productivas y un deterioro de las condiciones de protección social. Estas tendencias tendieron a agravarse hacia el final de la década como resultado del impacto de la crisis de algunos países de la región asiática, y representan importantes desafíos para una estrategia de crecimiento y equidad.

Introducción al tema económico de la delincuencia

Desde hace algunos años, la inseguridad se ha convertido en uno de los temas que más preocupa a los argentinos. Según estadísticas oficiales, entre 1980 y 1997 la tasa de delincuencia, calculada en base a delitos reportados, creció a un ritmo del 6% anual, pasando de un nivel de 81,5 delitos por cada 10.000 habitantes en 1980 a 230 en 1997. Preocupa también el incremento de los inculpados menores de 21 años, cuya tasa de crecimiento anual promedio por cada 10.000 habitantes fue del 13,5% en el período 1995-97.

Este “auge” de la delincuencia no reconoce una única explicación sino que son numerosas las variables que intervienen en su determinación. Desde los

trabajos pioneros de Becker (1968) y Stigler (1970) la teoría económica ha considerado al mercado del delito como cualquier otro mercado y por lo tanto susceptible de ser analizado con las herramientas tradicionales. Las variables fundamentales que la teoría postula para explicar el fenómeno de la delincuencia surgen de evaluar los costos y beneficios individuales de delinquir, tales como la severidad de las penas, la probabilidad de arresto y la probabilidad de sentencia (condicional al arresto). Por otra parte, desde los tiempos de Adam Smith, los economistas también pusieron énfasis en el entorno social como un elemento clave para explicar el comportamiento delictivo. Sin embargo, el análisis empírico no siempre confirmó esta conjetura. Por ejemplo, en un trabajo que analiza el caso argentino en el período 1982-1994, Chambuleyrón y Willington (1998) no encuentran que el entorno social tenga una importancia significativa en la tasa de delincuencia.

Sin embargo, los últimos trabajos sobre el tema destacan la existencia de un efecto de entorno social sobre la tasa de delincuencia. La tasa de desempleo muestra una relación positiva, indicando que un aumento del 10 % aumenta la tasa de delito en 1,5% a 1,6%. En tanto que un aumento en el nivel del ingreso per cápita (medido por el PBI per cápita) de un 10 % aumenta la tasa de delincuencia en un 3% a un 4 %, dependiendo del modelo considerado. Ello nos está indicando que en aquellas jurisdicciones más ricas las posibilidades de delinquir son mayores.

Por último, la desigualdad de ingreso tiene un efecto positivo en la delincuencia, cuando ésta aumenta un 10% la tasa de delincuencia aumenta entre un 2.8% a un 3,4%. Estos hallazgos son consistentes con los obtenidos por Zhang (1994) para el caso de Estados Unidos quien encuentra un fuerte impacto de la tasa de desempleo y la desigualdad de ingresos sobre los delitos contra la propiedad.

Delincuencia y desigualdad en Argentina

En el año 1980, la Argentina registraba una tasa de 81,5 delitos por cada 10.000 habitantes, mientras que en 1997 esta tasa alcanzaba los 230 delitos por cada 10.000 habitantes, lo que implica una tasa de crecimiento promedio anual de 6,3%. Sin embargo, la tasa de delincuencia no tuvo un crecimiento constante en el tiempo, sino que aumenta desde 1980 hasta 1989, de allí cae hasta 1992, para luego empezar a aumentar nuevamente. Si consideramos el subperíodo 1991-97, el crecimiento promedio anual de la tasa de delincuencia pasa a ser de 7,4% lo que implica una aceleración de este fenómeno. En el año 2000, el número de delitos cada 10.000 habitantes ascendía a 230, con una tasa de crecimiento de 6,29 para el periodo 1980-2000.¹

La mayor parte de los delitos lo constituyen los delitos contra la propiedad. En promedio, para el año 1993 el 70 % de los delitos fueron delitos contra la

¹ Registro Nacional de Reincidencia y Estadística criminal

propiedad. Este valor fluctúa entre el 50 y 80 % de acuerdo a las provincias, pero en todas ellas es el delito más frecuente.

Evolución de la tasa general de delincuencia

La delincuencia no está igualmente distribuida en el país, provincias como Salta y Neuquén han liderado el lamentable ranking de la delincuencia durante 1991-97, en este último año, los delitos por cada 10.000 habitantes ascendían a 426,5; en el caso de Salta y de 367,7 en el caso de Neuquén. Sin embargo, en el año 99/2000 la tasa de delincuencia disminuyó en Salta y Jujuy, en un 40% en el primer caso y un 60% en el segundo caso. (Registro Nacional de Reincidencia y Estadística criminal)

Recientemente, entre 1995-2000 la delincuencia ha crecido fuertemente en la Capital Federal, ocupando en el 2000 el primer lugar con 632 delitos por cada 10.000 habitantes. El actual nivel de esta jurisdicción es más del doble de la Provincia de Buenos Aires (259 delitos/10.000 habitantes).

En el otro extremo, provincias como Formosa y Misiones poseen las menores tasas de delincuencia del país, en el año 2000. En el período 1980-2000 las menores tasas corresponden a Santiago del Estero y Formosa. (Véase Tabla 1).

Si bien el nivel de la tasa de delincuencia es importante para formarse una idea de la magnitud del problema en cada jurisdicción, el análisis de la tasa de crecimiento promedio anual de dicha tasa nos indica cuál es la dinámica de este flagelo y cuáles son las zonas geográficas con rápida expansión de la delincuencia.

Tabla 1: Tasa de delincuencia clasificada por Provincia

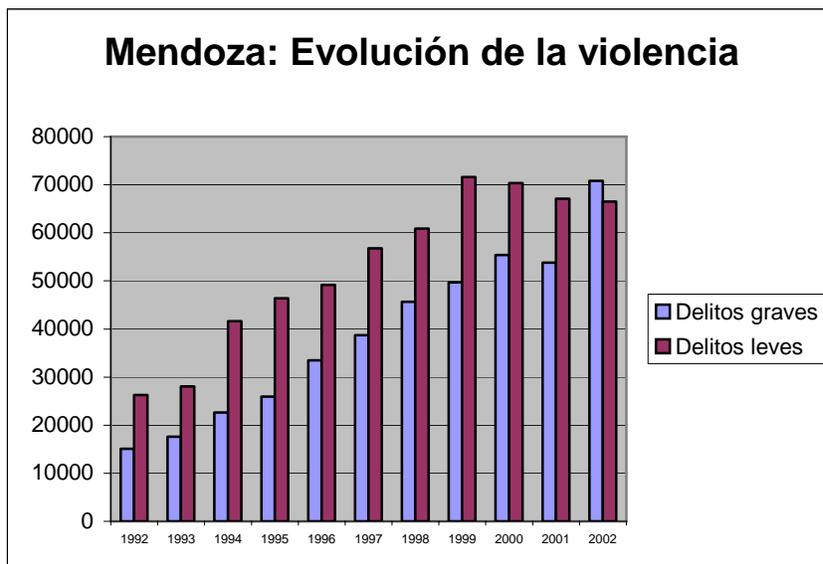
Provincia	Año 2000- Delitos por cada 10.000 habitantes	Tasa de crecimiento promedio anual 1980-2000
Capital Federal	632	10.54
Buenos Aires	259	8.23
Catamarca	427	5.27
Córdoba	379	6.00
Corrientes	308	7.66
Chaco	356	4.25
Chubut	206	7.55
Entre Ríos	233	6.24
Formosa	170	1.36
Jujuy	120	3.92
La Pampa	350	3.07
La Rioja	314	4.86
Mendoza	566	8.59
Misiones	160	6.78
Neuquen	420	7.22
Río Negro	280	4.47
Salta	248	9.13
San Juan	320	5.60
San Luis	205	8.54
Santa Cruz	318	6.82
Santa Fe	288	4.16
Santiago del Estero	220	0.96
Tierra del Fuego	366	4.49
Tucumán	225	3.60
País	320	6.29

FUENTE: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística criminal e INDEC

En la Tabla 1 se puede observar la tasa de crecimiento promedio anual de la tasa de delincuencia por provincias en el período 1980-2000. El ranking es encabezado por la Capital Federal con una tasa de crecimiento promedio anual superior al 10 %.

Otras provincias como Salta, Mendoza y San Luis también han tenido un crecimiento significativo en sus tasas de delincuencia, superando el 8% promedio anual. Lo mismo ocurre con la provincia de Buenos Aires, cuyo crecimiento promedio anual también es próximo al 8%, aunque, como se menciona precedentemente, su nivel es aún bajo. Las provincias con menor crecimiento de la tasa de delincuencia en igual período fueron Santiago del Estero y Formosa con el 1% y el 1,3% respectivamente.

Gráfico N° 1



Fuente: Estadística y Adm. General del Poder Judicial, en Diario "Los Andes" 28-09-03"

De los delitos reportados en 2000 para todo el país, sólo se identificó a los sospechosos del 40 % de los mismos, siendo el 60 % restante delitos cometidos por sujetos cuya identidad no se pudo establecer.

Un hecho que merece destacarse es que la relación entre delitos reportados con sujetos conocidos versus aquellos con sujetos desconocidos prácticamente no cambia en el período 1990-2000. Sin embargo, la dispersión entre provincias tiene significación, notándose que Capital Federal y Neuquén son las ciudades con mayor porcentaje de delitos desconocidos en 2000 (más del 80 %). Lo contrario sucede con Misiones y Formosa con porcentajes de delitos con sujetos conocidos superiores al 60% en el mismo año.

Del total de inculpados por hechos delictuosos en 2000 en todo el país cuya edad se pudo constatar, un 28.6% fueron menores de 21 años. Este es el guarismo más alto registrado en la década. En 1991 este porcentaje alcanzaba el 23,5% y desde entonces ha exhibido un crecimiento sostenido a una tasa anual promedio del 2,1% tal como se puede apreciar en la tabla 2.

Tabla 2: Porcentaje de inculpados menores de 21 años clasificados por sexo

Año	Mujeres	Hombres	Total
1991	2.59	20.88	23.46
1992	2.55	21.42	23.97
1993	2.69	21.54	24.23

1994	2.43	20.48	22.91
1995	2.44	20.40	22.85
1996	2.18	21.87	24.06
1997	2.93	23.63	26.56
2000	3.40	25.18	28.58

FUENTE: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística criminal e INDEC

La clasificación por sexo muestra que la proporción de los inculcados masculinos y femeninas menores de 21 años sobre el total de inculcados identificados ha tenido una tasa de crecimiento similar entre 1991-97; sin embargo, entre 1995-97 el porcentaje de mujeres inculcadas sobre el total de inculcados identificados ha crecido a una tasa promedio del 9,5%, mientras que la de los hombres al 7,6% anual. El aumento de la delincuencia juvenil también se manifiesta en la cantidad de inculcados menores de 21 años por cada 10.000 habitantes. Las tasas de cambio de esa variable que se exhiben en la Tabla 3, ponen en evidencia que el segmento de edad de los inculcados mayores de 16 años pero menores de 18 años ha sido el de más rápido crecimiento en 1991-2000 con una tasa del 9,9% anual. Le siguen los jóvenes con edades entre los 18 y los 21 años cuya inculpabilidad creció al 9,5% y por último los menores de 16 años.

Tabla 3: Tasa de crecimiento promedio anual (1991-2000) de la cantidad de inculcados menores de 21 por cada 10.000 habitantes por tramo de edades.

Mujeres	Hombres	Total
10.27	6.91	7.31
7.67	10.23	9.93
9.68	9.46	9.48

La tasa de crecimiento de los segmentos de sexo y edad que han superado el crecimiento promedio son los varones de 16 a 18 años y las mujeres menores de 16 años cuyas tasas de crecimiento promedio anual para igual lapso fueron 10,2% y 10,3% respectivamente. Cabe aclarar que ninguno de los dos indicadores analizados: la proporción de inculcados menores de 21 años sobre el total de inculcados identificados, y la cantidad de inculcados menores de 21 por cada 10.000 habitantes son una medida precisa de la evolución de la delincuencia juvenil: para conocer con exactitud deberíamos contar con una tasa de delincuencia juvenil, es decir deberíamos conocer el número de delitos cometidos por menores de 21 años por cada 10.000 habitantes.

Lamentablemente, eso no es posible ya que, aproximadamente el 60 % de los delitos no tiene un sujeto conocido. Por otra parte, producto de una menor pericia o inexperiencia en las actividades ilegales es muy probable que los menores sean arrestados con más frecuencia. Se podría conjeturar que el delincuente pasa por un proceso de aprendizaje (learning by doing) que en las primeras etapas lo llevan a cometer “errores” que culminan en arresto e inculpabilidad.

Sobre el total de inculpados de hechos delictuosos en el país en el período 1991-2000, el 88,7% son hombres. La relación entre delitos cometidos por hombres y mujeres a través de las provincias presenta algunas variaciones con relación al promedio del país. La provincia con menor porcentaje de inculpadas en el período 1991-2000 fue La Pampa con el 2 %. En el otro extremo, están Formosa y Corrientes con el 5%. Las mismas conclusiones obtenemos si analizamos las variaciones en el tiempo de la cantidad de inculpados por cada 10.000 habitantes clasificados por sexo (véase Tabla 4): la tasa de crecimiento promedio anual para el período 1991-2000 de los hombres fue del 7,2%, mientras que la de las mujeres sólo el 5,5%.

Tabla 4: Tasa de crecimiento promedio anual (91-2000) de Delincuencia.

Año	Mujeres	Hombres	Total
Menores de 21 año	9.26	9.24	9.24
Mayores de 21 año	4.30	6.52	6.27
Total	5.50	7.70	7.01

FUENTE: Registro Nacional de Reincidencia y Estadística criminal e INDEC

No obstante, cuando analizamos la participación de la mujer en actividades delictivas por tramos de edad, encontramos que la tasa de crecimiento promedio anual de las menores de 21 años es superior por una décima a la de los hombres (9,3% versus 9,2%). No ocurre lo mismo con las inculpadas mayores de 21 cuya tasa de crecimiento del 4,3% es bastante inferior a la masculina (6,5%). Al parecer, en las actividades ilegales se produce un fenómeno similar al observado en las actividades legales: la mujer se retira del “mercado laboral” durante algunos años para dedicarse a la maternidad.

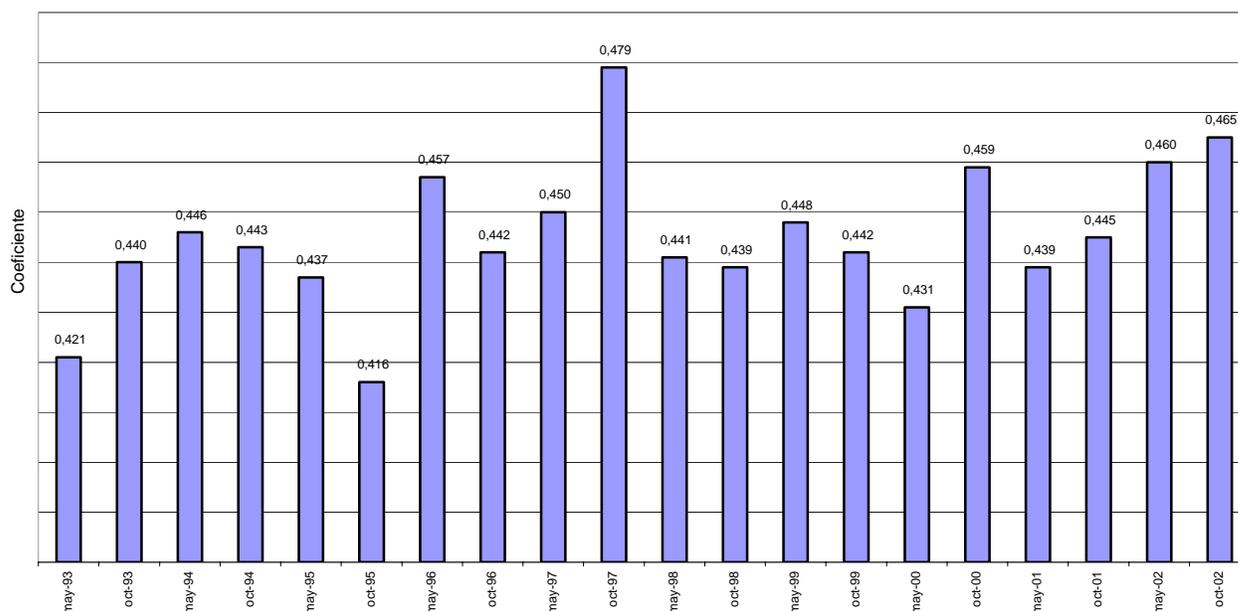
En este análisis cabe la misma aclaración que hicimos en el inciso anterior. Es decir, los jóvenes delincuentes están sujetos a un proceso de aprendizaje, por lo que bien podría ocurrir que la caída en la tasa de crecimiento de los inculpados mayores de 21 años cada 10.000 habitantes se explique por un aumento en la experiencia de los delincuentes que le permita evadir el arresto.

Desigualdad y desempleo

Las profundas reformas estructurales llevadas a cabo por la Argentina en su sistema económico durante los años 90 dejaron evidentes ganancias en términos de estabilidad, crecimiento, productividad total de los factores y eficiencia de los mercados. Como contrapartida, se registró en el período bajo análisis un fuerte aumento en la tasa de desempleo, en particular a partir de 1995, y un deterioro en la distribución del ingreso.

La tasa de desocupación, que hasta 1992 se había mantenido en los niveles históricos, sobrepasó la barrera del 10 % en Mayo de 1994, con la circunstancia agravante de que varios aglomerados urbanos muy importantes del país tales

Gráfico 2 Coeficiente de Gini (en pesos)
Gran Mendoza. Mayo 1993 - Octubre 2002



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Estadística de Mendoza

como Rosario, Santa Fe, el Gran Buenos Aires, Bahía Blanca y Tucumán, registraron, medición tras medición, tasas de desempleo record hacia 1995. Desde entonces, la tasa ha experimentado un marcado descenso en todos los aglomerados, pero aún el promedio nacional se encuentra en las proximidades de los 14 puntos porcentuales.

Por otra parte, la mayoría de los indicadores de desigualdad muestran una caída inicial en 1991, como resultado de la drástica disminución en la tasa de inflación, y un posterior aumento que ha llevado a estos indicadores a sus valores históricos máximos. Un indicador muy simple de la distribución del ingreso es el cociente entre el denominado 3er Estrato (la participación en el ingreso individual del 20 % más

rico de la población) y el 1er Estrato la participación del 40 % más pobre de la población) Como se puede apreciar en la Tabla 5, la evolución de este indicador a través de los 18 aglomerados urbanos para los cuales disponemos de información, muestra que los valores mínimos de la década se encuentran al inicio (años 1990, 1991 y 1992) mientras que los máximos se registran mayoritariamente en 1997.

Tabla 5 a: Estrato III/Estrato I

Provincia	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997
Cap.Federal	3.80	4.05	4.36	4.28	4.60	4.62	nd
Bs. Aires	3.03	3.19	2.96	3.04	2.90	3.30	3.21
Bahia Blanca	2.89	2.75	3.06	3.65	3.75	3.39	4.17
La Plata	2.49	2.70	3.08	3.07	2.91	3.10	3.12
Catamarca	2.87	2.85	2.89	3.02	3.02	3.03	3.25
Corrientes	2.70	2.19	2.46	2.28	2.99	3.40	3.78
Chubut	n/s	3.36	2.76	2.91	2.96	2.99	3.52
Entre Rios	2.72	2.81	3.01	2.99	2.81	2.81	3.15
La Pampa	2.70	2.61	2.76	2.54	2.71	2.75	3.15
La Rioja	2.75	2.85	2.92	3.14	3.41	3.11	3.28
Mendoza	3.08	3.24	3.30	3.56	3.61	3.24	4.36
Misiones	2.98	3.10	3.65	3.31	3.45	3.54	4.07
Neuquen	3.74	3.20	3.33	3.21	3.15	3.33	3.80
San Juan	3.13	2.95	2.90	2.78	2.98	3.28	3.53
Santa Cruz	1.89	2.41	2.49	2.61	2.53	2.94	2.77
Santa Fe	2.76	2.82	2.95	2.80	2.85	2.63	3.03
Gran Rosario	3.00	3.21	3.01	2.99	2.70	3.03	2.91
Santiago	3.18	2.93	2.85	2.90	2.90	2.48	2.94

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la E.P.H. Indec y DEIE

Tabla 5 b: Indicadores de desigualdad

	1998	1999	2000	2001
Total aglomerados				
Relación de ingreso medio Quintil 5/quintil 1	14.3	13.3	15.2	16.5
Coefficiente de Gini	0.498	0.482	0.5002	0.507
Aglomerados del interior				
Relación de ingreso medio Quintil 5/quintil 1	12.4	12.10	14.0	15.3
Coefficiente de Gini	0.4705	0.4612	0.482	0.49
Mendoza				
Coefficiente de Gini	0.439	0.442	0.459	0.445

--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la E.P.H. Indec y DEIE

Teoría y evidencia empírica²

La teoría económica del delito analiza el comportamiento delictivo como una respuesta racional a las oportunidades que enfrentan los potenciales delincuentes. El supuesto clave es que los individuos maximizan su utilidad esperada.

En ella se incluyen los beneficios y los costos esperados de delinquir. Entre estos últimos se encuentran la penalidad impuesta por la ley, la probabilidad de ser arrestado, la probabilidad condicional de ser sentenciado dado que fue arrestado y otros costos relacionados con las creencias religiosas, la ética y la moral. Dejando de lado los costos relacionados con la religión, la ética y la moral por razones de estricta simplificación y, asumiendo que todo delito se reporta, podemos escribir:

Costo Esper. de Delinquir= Pena * Prob (Arresto) * Prob (Sentencia dado el arresto)

Existe una vasta literatura empírica sobre los determinantes de las actividades ilegales que reconoce como pionero al trabajo de Ehrlich (1973). En la mayoría de los estudios la variable a explicar es la tasa de delincuencia, medida por el número total de delitos por habitante. Sin embargo, algunos autores trabajan con delitos contra la propiedad.

A modo de resumen, se puede decir que la literatura hace hincapié en dos aspectos fundamentales:

- _ Captar el efecto de prevención del delito, medido generalmente por la probabilidad de arresto y de condena efectiva, número de policías por habitante y gastos en seguridad y justicia.
- _ Captar el efecto del entorno macroeconómico y social que genera un ambiente más proclive a la delincuencia, medido por variables como tasa de desempleo , PBI per capita, desigualdades en la distribución del ingreso , distintos

² Para esta parte de la investigación se ha tenido en cuenta el trabajo “Distribución del ingreso, Desempleo y Delincuencia en la Argentina” de A. M. Cerro y O. Meloni. Universidad Nacional de Tucuman. Argentina 2000.

niveles de educación, porcentaje de población masculina y económicamente activa, análisis de programas sociales, entre otras.

Los resultados obtenidos del análisis empírico son coincidentes en cuanto logran diferenciar un efecto prevención de un efecto entorno social, como variables explicativas de la tasa de delincuencia; señalando la importancia de mejorar la seguridad, la justicia y el entorno económico - social como métodos efectivos para disminuir la delincuencia.

Otros trabajos intentan captar el efecto que, sobre la disuasión de la delincuencia, puede tener el aumento en la condena, llegando al caso extremo de la pena de muerte; concluyendo que la pena capital, independientemente de las consideraciones éticas, tiene un efecto disuasivo importante

Los estudios empíricos que analizan el caso argentino son recientes y, en general, los resultados encontrados son similares a los obtenidos para otros países. Los trabajos de Navarro y Chambuleyron (1997) y de Kessler y Molinari (1997), emplean la tasa de delincuencia como variables a explicar, encontrando un efecto significativo tanto de disuasión como de entorno social. En cambio, Chambuleyron y Willington (1998), utilizan como variable a explicar los delitos contra la propiedad relativo al número de habitantes.

Resultados obtenidos de las estimaciones:³

- **A nivel de país**

Las variables gasto en seguridad y gasto en justicia no resultaron estadísticamente significativas. Se estima que el impacto de éstas es capturado por las probabilidades de arresto y sentencia respectivamente.

Se confirma la **importancia del efecto de disuasión**: un aumento en la probabilidad de arresto de un 10 % disminuiría la tasa de delito en un 1,3 %. En tanto que un aumento en la probabilidad de sentencia también del 10 % disminuiría la tasa de delito en 2%.

El resultado más importante es la existencia de un efecto “**entorno macroeconómico y social**” sobre delincuencia indicando que aumentos del 10 % en el PBI per capita y en la desigualdad traerán aparejado incrementos del 4,6% y del 3,9 % respectivamente sobre la tasa de delincuencia. En otras estimaciones efectuadas un aumento en la desigualdad del 10% produciría un aumento en la delincuencia del 7%; en tanto que la incidencia del PBI per cápita sobre la delincuencia es de sólo 0,19%.

³ CERRO, Ana Maria y MELONI, Osvaldo “Distribución del Ingreso, Desempleo y Delincuencia en Argentina” Jornadas de la Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre de 2000

- **A nivel de Mendoza**

También se confirma la **importancia del efecto de disuasión**: un aumento en la probabilidad de arresto de un 10 % disminuiría la tasa de delito en un 2 %. En tanto que un aumento en la probabilidad de sentencia también del 10 % disminuiría la tasa de delito en 2,5%.

Es importante la existencia de un efecto “**entorno macroeconómico y social**” sobre delincuencia, si bien la relación PBI-delincuencia no dio significativa, si resulto correcta la relación desigualdad- delincuencia: aumentos en la desigualdad del 10%, traerán aparejado incrementos del 4,6% sobre la tasa de delincuencia. La tasa de desempleo tampoco resultó significativa, pero sí se observa como muy importante por la labor social que desempeña la escuela, la tasa de escolaridad, aumentos del 10% en la tasa de escolaridad traerían aparejados disminuciones del 4% en la tasa de delincuencia.⁴

⁴ Los datos corresponden a una estimación preliminar realizada para Mendoza, con datos semestrales que abarcan el periodo 1988-2001.

Autores	Periodo	Pais	Variables Dependientes	Variables no Economicas	Variables Economicas	Conclusiones
Balbo y Posadas 1998	(1991-1995)	Argentina	Delitos cada 1000 habitantes	Policias cada 1000 habitantes Prob. De ser inculpado Prob de ser condenado, dado que fue inculpado Prob. De libertad condicional dado que fue condenado Prob. De ir a prisión dado que fue condenado Prob. De pagar multa o inhab. Dado que fue condenado Prob. De que sea hombre Prob. De que sea mujer		Se cumple la teoria de la disuasión La severidad de las penas no tiene efecto
Chambuleyron Y Wilington (1998)	1982 1985 1988 1991 y 1994	Argentina	Crímenes contra la propiedad per capita	Prob. De arresto, sentencia, condena Numero de sentencias per capita Numero de condenas per capita	Numero de autos per capita Desigualdad en la dist. Del ingreso Tasade desempleo	Se cumple la teoria de la disuasión
Wong (1994)	1857- 1892	Inglaterra y Gales	Tasa de crimen	Prob. De ser aprehendido y condenado Severidad de la pena	Tasa de desempleo Salario real Tasa de asistencia escuela Primaria	Los que delinquen responden a incentivos, en particular a cambios en las gcias. Legales e ilegales. La prosperidad economica disminuye la tasa de delitos
Erllich (1972)	1940-1950 1960	Estados de USA	Tasa de crimen Prob de aprehension y condena y prision	Tiempo promedio de los Condenados en prision	Ingreso medio Familias bajo la linea de pobreza Porcentaje de no blanco Desempleo Part.Fuerza laboral Educacion	Los que participan en actividades delictivas responden a incentivos. La tasa de crimen contra la propiedad esta relacionada con la desigualdad en la distribución del ingreso. El optimo social se puede conseguir aumentando el gasto en la lucha contra el crimen o, aumentando el gasto social, mejorando los indicadores economicos de la poblacion
Zhang (1994)	1987	Estados de USA	Crimen contra la propiedad	Duración de la sentencia Prob. De arresto Porb de condena	Ingreso Indice de Gini Desempleo Programas de bienestar Población Urbana Poblacion Blanca	Los programas de bienestar disminuyen la tasa de crimen contra la propiedad. No todos los programas tienen igual efecto. La tasa de crimen responde a circunstancias economicas.
Levitt (1997)	1970-1992	59 ciudades de USA	Tasa de crimen Actuación policial en años electorales		Jefes hogarmujeres Gasto en bienestar Gasto en educación Tasa de desempleo	Encuentra una relacion negativa entre aumento de la fuerza policial y crimen y tambien entre incremento de la fuerza policial y crímenes

Conclusiones:

Los últimos trabajos sobre el tema destacan la existencia de un efecto de entorno social sobre la tasa de delincuencia. La tasa de desempleo muestra una relación positiva, indicando que un aumento del 10 % aumenta la tasa de delito en 1,5% a 1,6%. En tanto que un aumento en el nivel del ingreso per cápita (medido por el PBI per cápita) de un 10 % aumenta la tasa de delincuencia en un 3% a un 4 %, dependiendo del modelo considerado. Ello nos está indicando que en aquellas jurisdicciones más ricas las posibilidades de delinquir son mayores.

Por último, la desigualdad de ingreso tiene un efecto positivo en la delincuencia, cuando ésta aumenta un 10% la tasa de delincuencia aumenta entre un 2.8% a un 3,4%. Estos hallazgos son consistentes con los obtenidos por Zhang (1994) para el caso de Estados Unidos quien encuentra un fuerte impacto de la tasa de desempleo y la desigualdad de ingresos sobre los delitos contra la propiedad.

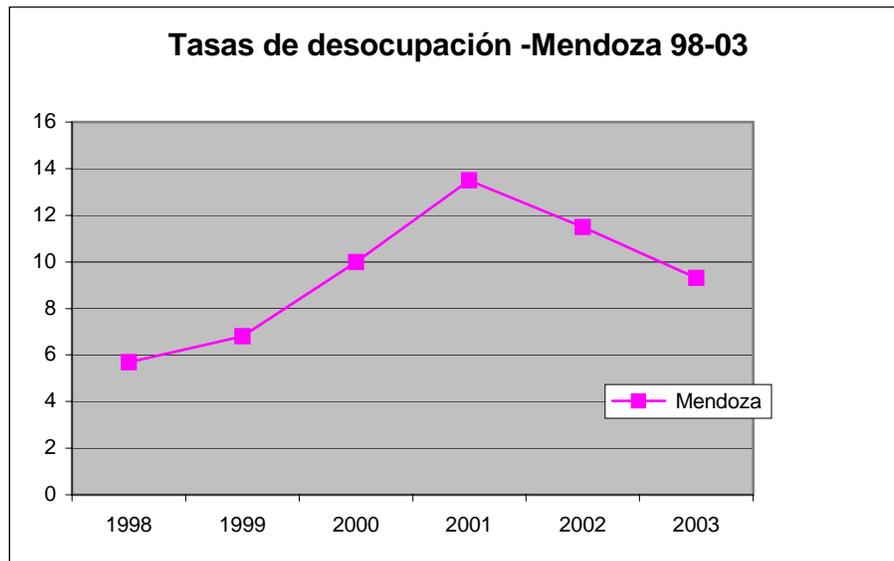
Estos resultados tienen tremenda significación para el diseño de políticas destinadas a combatir la delincuencia. Si las variables que caracterizan el entorno socio-económico no tuvieran significación (como ocurre en el trabajo de Chambuleyron y Willington), las políticas para luchar contra la delincuencia deberían concentrarse en las áreas de seguridad y justicia. En cambio, si el desempleo y la desigualdad de ingresos tienen importancia, las políticas deberían tener un alcance más amplio que incluyera las áreas de educación y trabajo (con implicancias directas sobre la distribución del ingreso y el empleo).

Con estos resultados, los programas sociales destinados a aliviar el desempleo cobran más fuerza, al tener un impacto adicional sobre la delincuencia. Sin embargo, esto no implica que deba implementarse “cualquier” programa social en aras de una menor delincuencia. El estudio de Zhang para E.E.U.U., previamente mencionado, muestra que no todos los programas sociales tiene un fuerte impacto sobre las actividades ilegales.

El mercado laboral en Mendoza

A lo largo de mucho tiempo, Mendoza pareció estar “protegida” del proceso de deterioro del mercado de trabajo. De hecho, mantuvo tasas de desocupación significativamente más bajas que el resto de los aglomerados urbanos del país. Sin embargo, en los primeros años del nuevo siglo se han puesto en evidencia signos alarmantes de deterioro laboral en la provincia.

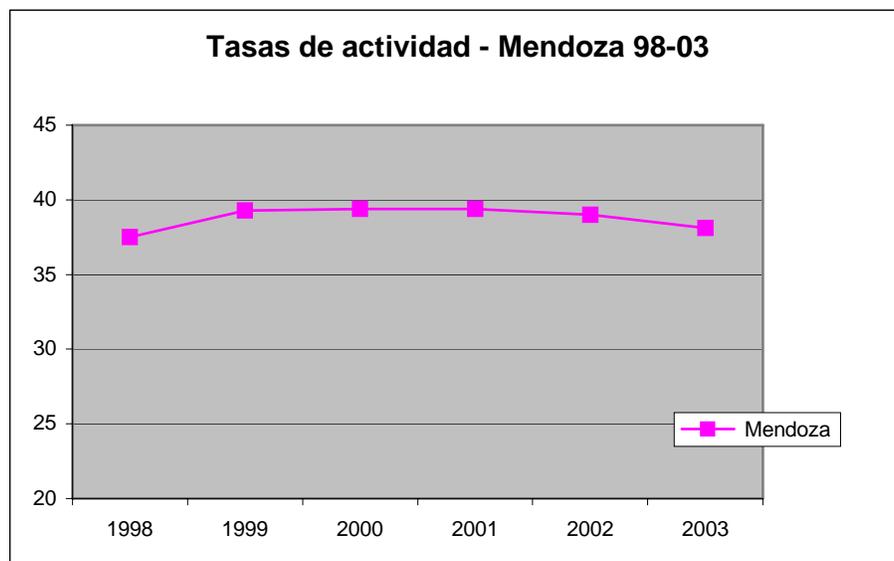
Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Entre 1998 y 2001, Mendoza registra importantes aumentos en las tasas de desocupación. Sin embargo, en los últimos dos años ha logrado revertir la tendencia del indicador y muestra en la actualidad niveles de desocupación inferiores a los del resto del país. Por otro lado, el mercado laboral de la provincia se ha caracterizado por bajos niveles de actividad económica con respecto al resto de los aglomerados del país, lo que no sólo es síntoma de su bajo dinamismo sino además del desaliento de la población activa para ingresar al mismo.

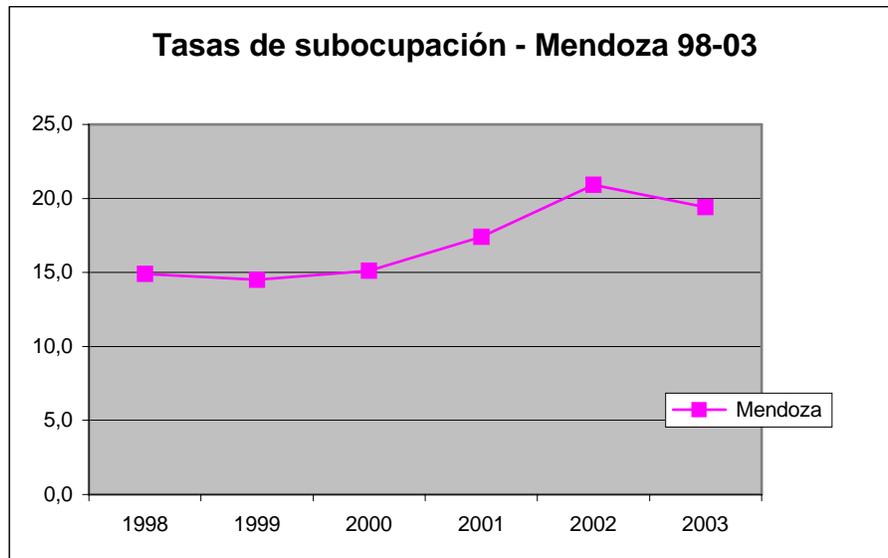
Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Como resultado de estos dos procesos, se advierte la destrucción neta de puestos de trabajo durante el período considerado. Al mismo tiempo, puede señalarse un incremento importante de la tasa de subocupación que incluso supera los promedios nacionales.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Si se suman las tasas de desocupación y subocupación, se observa que más del 30% de la fuerza de trabajo tiene problemas de empleo y una parte cada vez mayor de los nuevos empleos son precarios (transitorios, por tiempo determinado, mal retribuidos y sin cobertura social).

La seguridad laboral en Cuyo

Los registros oficiales no permiten caracterizar la totalidad de las dimensiones que definen la seguridad laboral. Sin embargo, pueden utilizarse como elementos clasificatorios los siguientes criterios principales: la categoría ocupacional, la duración del vínculo laboral y el cumplimiento de las normas legales asociadas al contrato de trabajo.

- **La categoría ocupacional**

El empleo total puede subdividirse entre aquél generado a partir de la expansión económica, es decir, impulsado por la demanda, y el empleo cuya lógica responde principalmente a las necesidades de la oferta laboral (incluyendo los llamados “empleos refugio”). La operacionalización de esta distinción implica identificar al primero con el empleo asalariado, y al segundo con el resto de las categorías ocupacionales.

Considerando los datos referidos al total del país, el crecimiento del empleo asalariado es el que explica casi todo el aumento del empleo a lo largo de la década de 1990, mientras que los empleos no asalariados -que aumentaron en menos de un 1% en 10 años- sólo contribuyeron marginalmente al crecimiento total de los puestos de trabajo. Estos datos muestran que, en este caso, el cuentapropismo no configuró un sector refugio para quienes no lograban un empleo (Beccaria y Serino, 2001). En Mendoza, la

tendencia el empleo asalariado se ha incrementado hasta 7 puntos. De esta manera, su situación sería similar a la del total del país.

Cuadro 1. Asalariados - Mendoza 1998-2003

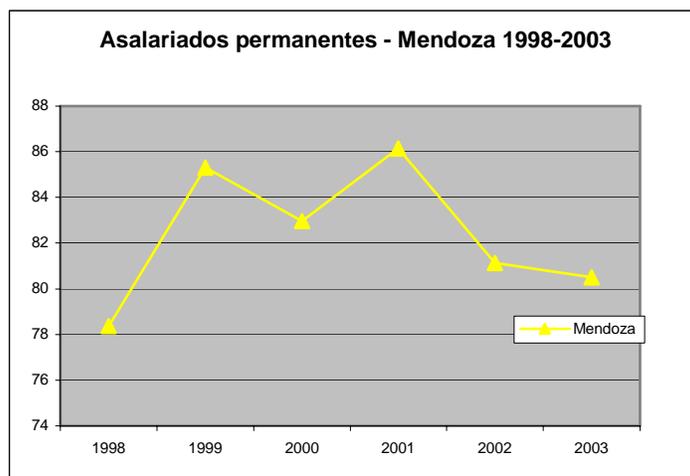
Aglomerado	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mendoza	66,6%	70,1%	68,7%	69,0%	69,8%	71,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

- **Duración del vínculo laboral**

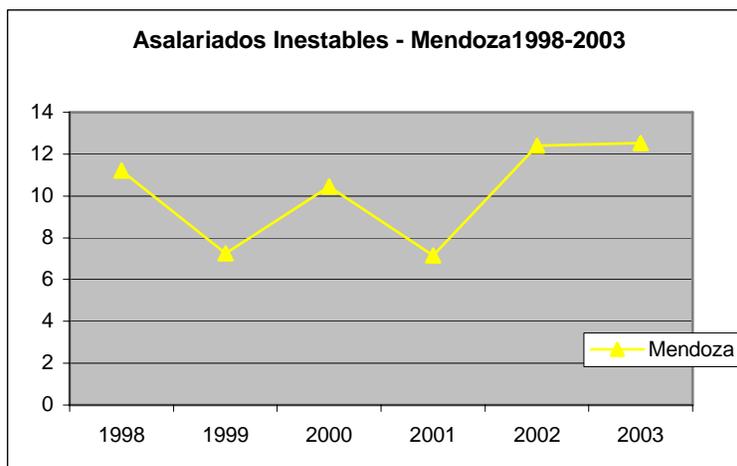
La duración del vínculo laboral es un indicador que permite analizar el deterioro de la situación ocupacional, ya que se refiere a la estabilidad en el puesto de trabajo. En Mendoza, más del 80% de los asalariados tienen en la actualidad un empleo permanente y, si bien ha aumentado el porcentaje de empleos de duración desconocida, éste se sitúa muy debajo de los valores de otras jurisdicciones.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Pobreza

Si se considera que la pobreza es la manifestación compleja de un fenómeno múltiple, persistente, susceptible de ser abordado de diferentes perspectivas y aristas, una de las aproximaciones posibles consiste en estudiar el fenómeno en relación con el mercado de trabajo.

Los procesos de rápida destrucción de puestos de trabajo unido a la caída en el ingreso de los ocupados y su consiguiente incidencia sobre los recursos económicos de que disponen los hogares, influyen directamente en el aumento de la pobreza y la indigencia.

La pobreza en Mendoza

Si se tiene en cuenta la “pobreza reciente” medida por línea de pobreza para hogares y personas, se pueden observar en el cuadro siguiente

Cuadro 2

Hogares pobres

LP-Hogares	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Crecimiento
Mendoza	24,2	25,5	29,6	28,4	49,5	44,9	85,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Cuadro 3

Personas pobres

LP-Personas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Crecimiento
Mendoza	31,6	33,7	38,4	37,3	59,2	56,9	80,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Cuando la comparación se hace para la línea de indigencia, en hogares y en personas, los valores absolutos de Mendoza tienen niveles menores pero su evolución es preocupante.

Cuadro 4

Hogares indigentes

LI-Hogares	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Crecimiento
Mendoza	4,6	4,5	7,0	8,2	22,0	18,9	310,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Cuadro 5

Personas indigentes

LI-Personas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Crecimiento
Mendoza	7,3	6,9	9,7	11,7	28,9	27,7	279,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Al igual que sucede con otros indicadores de la economía, en la incidencia de la pobreza e indigencia, tienen tanta relevancia los valores como la evolución de los indicadores. Incrementos entre el 70% y más del 90% en la cantidad de hogares y personas pobres en el período en estudio son significativamente importantes. De todos modos, el crecimiento de la indigencia aparece como más preocupante ya que registra aumentos del 280 en la provincia.

Este importante deterioro en los indicadores de pobreza e indigencia se ha producido a pesar de la implementación de un plan nacional de contención social que subsidia a Jefes y Jefas de Hogar desocupados, complementado por planes provinciales que tienen una finalidad semejante.

Necesidades básicas insatisfechas en Mendoza

Se observa la evolución para la provincia para el periodo 1998-2003

Cuadro 6

Necesidades Básicas Insatisfechas

NBI	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Crecimiento
Mendoza	10,0	9,3	10,2	9,8	10,1	11,1	11,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Indicadores de intensidad y severidad de la pobreza

El índice de pobreza de Foster-Greer-Torbecke (índice FGT) permite medir, no sólo la incidencia de la pobreza, sino también su intensidad y severidad ponderando la brecha de pobreza de cada grupo por su brecha respectiva para determinar la pobreza total (Ravallion, 1992).

Este indicador, similar al de Sen (1976), es una combinación de los indicadores de pobreza -la proporción de pobres y la proporción de la brecha de ingreso - con un indicador de desigualdad, que sustituye al coeficiente de Gini que utiliza el índice de Sen y que se puede interpretar como una medida de la "aversión a la pobreza" o severidad de la pobreza. Realizando algunas transformaciones matemáticas se tiene el siguiente índice FGT:

$$FGT_{\alpha} = P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left[\frac{(z - y_i)}{z} \right]^{\alpha}$$

Donde N es la población total; q la población pobre, y_i el ingreso per cápita y z la línea de pobreza. A partir de esta expresión, se genera una familia de indicadores de acuerdo con el valor de α , así: $\alpha=0$ [FGT0] es equivalente a la incidencia, porcentaje de población pobre; $\alpha=1$ [FGT1], intensidad o profundidad de la pobreza que es el producto de la incidencia por la brecha de la pobreza, y $\alpha=2$ [FGT2] mide la desigualdad o severidad de la pobreza.

Cuadro 7

Incidencia de la pobreza

FGT0	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Crecimiento
Mendoza	24,15	25,53	29,64	28,41	49,55	44,86	85,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Cuadro 8

Intensidad de la pobreza

FGT1	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Crecimiento
Mendoza	8,62	8,97	11,17	12,05	23,60	19,88	130,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Cuadro 9

Severidad de la pobreza

FGT2	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Crecimiento
Mendoza	4,52	4,42	6,10	7,33	14,32	11,45	153,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-Indec

Antecedentes sobre el desempleo juvenil:

El presente trabajo analiza de que manera el nivel educativo de los jóvenes afecta su probabilidad de empleo en el mercado laboral.

El principal resultado es que las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo varían según el grado de instrucción de los jóvenes. Esto se puede deber a que la mayoría de los jóvenes cuentan con una experiencia laboral escasa, por eso su nivel de instrucción resulta un buen indicador de su calificación y al mismo tiempo puede ser un indicador de las costumbres adquiridas por el mismo.

Resultados:

- Si un joven del grupo etario entre 15-19 años tiene un nivel educativo superior a la media de su grupo de edad, será menor su probabilidad de estar desempleado. En el grupo etario de 20 a 24 años, se observa que a medida que aumenta el nivel educativo la posibilidad de estar desempleado disminuye. Finalmente, en el grupo de 25 a 29 años se observa que el completar un nivel superior, sea universitario o no, el chance de estar desocupado disminuye. La educación aparece como una variable clave para explicar el desempeño laboral de los jóvenes, en el sentido de que un mayor nivel de educación formal conlleva asociada una mayor probabilidad de conseguir empleo.
- También es muy importante el entorno familiar, que a través de algunas variables como los incentivos a una mayor capacitación no formal, o una búsqueda mas informada de trabajo, o bien por medio de la provisión de un apoyo económico o contactos interpersonales, aumenta las posibilidades de inserción exitosa del joven, al mercado laboral, en forma independiente del nivel de instrucción alcanzado.
- Las variables del entorno familiar son determinantes del desempleo juvenil: un joven que proviene de un hogar donde al jefe de familia esta desempleado tiene mayor probabilidad de estar desempleado, que aquel que proviene de un hogar donde el jefe de familia tiene empleo. Además, si se considera el nivel de ingreso familiar del joven, el hecho de pertenecer a un hogar de bajos ingresos conlleva n mayor riesgo de estar desempleado en comparación con un individuo de niveles superiores de ingreso.

- Los jóvenes que provienen de hogares vulnerables (familias de bajos ingresos, con jefes desocupados o bajo nivel educativo) tienen menor probabilidad de estar empleados. Por el contrario, los jóvenes que provienen de hogares en que los adultos están empleados y tienen un mayor nivel educativo y económico, tienen mayores probabilidades de estar ocupados.
- La educación es un factor muy importante a la hora de conseguir un empleo, pero el **capital social** que obtiene en el hogar ha demostrado tener una relevancia considerable en el destino laboral de los jóvenes.
- Se podría extender el análisis para estudiar si la existencia de esta transmisión intergeneracional de desigualdad se debe a una transmisión diferenciada de preferencias de los padres a los jóvenes o de información y redes de contacto- el llamado capital social. Si este fuera el caso, el desempleo juvenil sería un síntoma de un problema socio-económico y no un problema de falta de educación formal, y las políticas deberían estar orientadas a corregir esos efectos “familiares” desiguales. Habría un círculo virtuoso para los jóvenes que provienen de hogares con jefes de familia empleados, de buen nivel de ingresos y capacitados; versus un círculo vicioso para los jóvenes de hogares con jefes desempleados, de bajo nivel de ingresos y bajo nivel educativo

Importancia del contexto social como ámbito para la comunicación y búsqueda de soluciones consensuadas en una sociedad democrática⁵

Básicamente, se busca combinar el perfeccionamiento del sistema democrático, el fortalecimiento de la sociedad como ámbito de comunicación y deliberación y la internalización de las reglas democráticas entre los distintos actores.

1. La cohesión social importa un conjunto de condiciones básicas asociadas a esta aspiración de “más sociedad”, entre las que destacan:
 - a) un compromiso de todos los actores/sectores sociales de respeto a las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática del Estado de derecho;
 - b) la articulación de los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizar políticamente estas demandas y traducirlas en intervenciones que asignan recursos para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales;
 - c) la difusión extendida de una cultura pluralista que permita mejorar los niveles de convivencia y comunicación;
 - d) el establecimiento de mecanismos propios de la sociedad civil que fortalecen las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos;
 - e) la filiación progresiva de grupos sociales a redes que propicien una mayor participación e integración (sindicatos, gremios, iglesias, asociaciones civiles, etc.), y, finalmente, el fortalecimiento de una cultura de la paz que pueda contener la proliferación de subpoderes y contrapoderes y constituya un imaginario nacional de tolerancia y resolución negociada de las diferencias y conflictos.
 - Estos efectos son: la mayor reclusión de las personas en espacios privados y la merma del espacio público; la necesidad de mayor control por parte del Estado, lo que puede afectar los derechos civiles, y la pérdida de legitimidad de instituciones

⁵ NACIONES UNIDAS, CEPAL; “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía” Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Argentina Diciembre del 2000

que la ciudadanía percibe como ineficaces o poco idóneas en el ejercicio de la justicia.

- El indicador más general de la violencia, que expresa tasas de homicidios por 100 000 habitantes, muestra que entre los años ochenta y hasta mediados de los noventa hubo un aumento de la violencia en la región. Las tasas de homicidios en el período comprendido entre 1984 y 1994 aumentaron en todas las subregiones, así como en Brasil y México.

Propuestas: Experiencias de programas alternativos exitosos en materia de seguridad para América Latina⁶

- Las reformas judiciales deben fortalecer los derechos de los ciudadanos. Además se deben promover programas de justicia alternativa, cercana a la ciudadanía, basados en la resolución pacífica de los conflictos, dado que pueden ser una manera expedita y oportuna de resolver muchos delitos menores.
- Una experiencia al respecto son los Centros de Conciliación y Mediación de Colombia, que constituyen espacios y ejes que impulsan la resolución de conflictos en la comunidad y contribuyen a la construcción de modalidades pacíficas de resolución de conflictos desde la sociedad civil.
- Otros mecanismos creados en este país son las Comisarías de la Familia, que tienen por objeto proteger y asesorar a la familia en lo relacionado con sus derechos fundamentales, hacer respetar los derechos, especialmente de los menores, y contribuir a solucionar pacíficamente los conflictos que se presentan al interior de las familias.
- El Programa DESEPAZ en Cali, que responde al problema de la inseguridad ciudadana desde tres frentes: aplicación de la ley, educación para la paz y construcción de instituciones comunitarias favorables a la recuperación de valores familiares, sociales e individuales, considerados requisitos para la convivencia. En este marco se inscribe, por ejemplo, la firma del “Pacto Social por la Convivencia”.
- En Medellín, la Alcaldía ha desarrollado una serie de proyectos de prevención y ha implementado, con el apoyo de los programas de paz del gobierno nacional, programas orientados a ayudar a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto. Algunos de los objetivos de estas medidas son la educación, recreación y resocialización para los jóvenes, la participación comunitaria, la influencia de los medios de comunicación para la prevención de la violencia y el mejoramiento de las relaciones entre la policía y la comunidad (Salazar y Castro, 1998).
- Las medidas aplicadas en estas tres ciudades colombianas han arrojado resultados positivos en la disminución de la violencia urbana. El nivel de homicidios en las tres ciudades ha experimentado un pronunciado y continuo descenso. Por ejemplo, durante 1993, Bogotá registró 4 378 homicidios, cifra que se redujo a 3 296 en 1996 y a 2 496 en 1999, lo que revela una baja del 44%. Por su parte, en Medellín también se produjo una situación similar, y el total de homicidios (en términos absolutos) cayó un 21% en el mismo lapso. Esta disminución de los homicidios contrasta notoriamente con el promedio nacional, que presenta una reducción de 13%, y con el promedio del resto de las grandes ciudades del país, donde el total de homicidios tendió a crecer.

⁶ NACIONES UNIDAS, CEPAL; “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía” Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Argentina Diciembre del 2000

América Latina: Presencia de factores de riesgo de violencia urbana

Factores de Riesgo	Países con alta	Países con presencia media	Países con baja presencia
1. Desigualdad del ingreso urbano. Cociente entre 10% mas rico y 40% mas pobre	Sobre 11 veces Brasil, Colombia, Chile Guatemala, Panama	Entre 8 y 11 veces Argentina Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Rca. Dominicana y Venezuela Mendoza	Hasta 8 veces Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Méjico y Uruguay
2. Pobreza de los hogares urbanos	40% y mas de los hogares Argentina , Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela Mendoza	Entre 20% y 39% de los hogares Brasil , Colombia, Mejico El Salvador, Panama, Peru y Rca. Dominicana	Menos del 20% de los Hogares Chile, Costa Rica y Uruguay
3. Tasas de desempleo abierto urbano	Mas de 10% Argentina , Colombia, Panama, Uruguay y Venezuela. Mendoza	Entre 6% y 10% Brasil , Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Mejico, Paraguay y Peru	Menos del 6% Bolivia, Honduras y Mejico
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan	Sobre 15% Honduras, Uruguay, Argentina , Mendoza	Entre 8% y 15% Brasil , Colombia, Costa Rica, El Salvador, Mejico, Nicaragua, Panama, Paraguay y Venezuela.	Menos del 8% Bolivia, Chile, Ecuador y Rca. Dominicana
5. Déficit educacional: porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han completado seis años de estudio	Sobre 20% Brasil, Honduras.	Entre 10% y 20% Argentina , Colombia, Costa Rica, Ecuador, Mejico, Paraguay y Venezuela. Mendoza	Menos del 10% Chile, Panama y Uruguay

Fuente: NACIONES UNIDAS, CEPAL; "Equidad, Desarrollo y Ciudadanía" Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Argentina Diciembre del 2000

Bibliografía

- Balbo, M. y Posadas, J., (1 8). Una primera aproximación al estudio del crimen en la Argentina. Anales de la XXXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política
- Becker, Gary (1 68). Crime and Punishment An Economic Approach. Journal of Political Economy, Vol. 76, Number 2.
- Becker, Gary and Stigler, George (1 74). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. Journal of Legal Studies, Vol. 3, Number 1. January.
- Cameron, Samuel (1 88) The economics of crime deterrence: a survey of theory and evidence. Kyklos, Vol. 41, number 2, May
- Chambouleyron, A. y Willington, M. (1 8) Crimen y Castigo en la Argentina un enfoque empírico. Anales de la XXXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política
- FIEL (1) La Distribución del Ingreso en la Argentina. Versión recogida vía Internet
- Kessler, M, y Molinari, A. (1 7) Una aproximación microeconómica al crimen en la

Argentina. Anales de la XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política

Meloni, Osvaldo (1) Crecimiento Potencial y Productividad en la Argentina 1980-1997. Secretaría de Programación Económica y Regional Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Informe Económico. Varios números.

Mirabella, Cristina y Nanni, Franco (1 8). Hacia una Macroeconomía de Provincias. Anales de la XXXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.

Zhang, Junsen (1 7). The Effect of Welfare Programs on Criminal Behavior A Theoretical and Empirical Analysis. Economic Inquiry. Vol. 35. January.

SEGURIDAD EN EL MEDIO RESIDENCIAL

Autores:
Lic. Mercedes Lentini
Lic. Delia Palero

Resumen

En la actualidad existe consenso en torno a la integralidad del fenómeno de la inseguridad y a la importancia de la prevención, la participación comunitaria y el aporte de políticas multisectoriales. De allí que las intervenciones propias al medio residencial, que se abordan en el presente artículo, deben ser vistas como una componente más de políticas preventivas globales.

Se realizan, en primer lugar, algunas clarificaciones conceptuales introductorias que permiten realizar un diagnóstico de la situación en la provincia y, al finalizar, se delinean propuestas de acción a fin de prevenir y controlar algunos aspectos de la inseguridad en el medio residencial.

Antes de realizar el diagnóstico sobre los factores que intervienen en la inseguridad del medio residencial en Mendoza, se analizan y ponderan factores potenciales de riesgo que podrían generar tales situaciones. Es decir, se asume, que la inseguridad ciudadana no afecta a todos por igual, sino que hay **factores de riesgo que la agudizan**. En este apartado se consideran factores de riesgo vinculados con la segregación residencial, las políticas inadecuadas de intervención en asentamientos informales, algunas deficiencias en el desarrollo urbano y en el diseño de los conjuntos habitacionales y las condiciones de hacinamiento.

El diagnóstico preliminar de la provincia de Mendoza se realiza a través del análisis FODA, identificando fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en el medio residencial.

En el capítulo sobre propuestas se identifican los factores de riesgo y se señalan, para cada caso, las posibles intervenciones y los actores que estarían involucrados en las mismas. Los niveles de intervención seleccionados son: el área metropolitana de Mendoza y otras ciudades, el barrio y la vivienda.

Introducción

En la actualidad existe consenso en torno a la **integralidad** del fenómeno de la inseguridad y a la importancia de la prevención, la participación comunitaria y el aporte de políticas multisectoriales. De allí que las intervenciones propias al medio residencial, que se abordan en el presente artículo, deben ser vistas como una componente más de políticas preventivas globales.

Para ello se realizarán, en primer lugar, algunas clarificaciones conceptuales introductorias que permitirán realizar un diagnóstico de la situación en la provincia y, al finalizar, se delinearán propuestas de acción a fin de prevenir y controlar algunos aspectos de la inseguridad en el medio residencial.

Se admite como punto de partida que la **seguridad de la vivienda y su entorno** constituyen un solo problema, por ello se propone abordar el tema como *seguridad del medio residencial*.

Además, en este trabajo se adopta una definición de la seguridad en sentido positivo, entendiéndolo por tal la **capacidad de los sistemas comunitarios para**

generar condiciones que favorezcan el control del espacio privado, semipúblico y público que habitan o transitan y para evitar la posibilidad de que en ellos se cometan delitos contra las personas o los bienes. Ello implica revertir la noción de la comunidad como víctima pasiva para entenderla como un sistema social que, a través de su propia capacidad y dinámica, puede complementar mecanismos institucionales y hacer más eficaz la acción pública destinada a lograr la tranquilidad.

El enfoque del cual se parte integra dimensiones socio-espaciales, es decir que, en la seguridad residencial, participan factores de índole social conjuntamente con otros de carácter físico-espacial. Se entiende, además, que las formas construidas pueden ser el *campo potencial* o *sopORTE necesario* pero no causal de los hechos sociales.

Capítulo I

Factores de riesgo de carácter social y fisicoespacial que intervienen en la inseguridad en el medio residencial.

Antes de realizar un diagnóstico sobre los factores que intervienen en la inseguridad del medio residencial en Mendoza, conviene analizar y ponderar factores potenciales de riesgo que podrían generar tales situaciones.

Es decir, se asume, que la inseguridad ciudadana no afecta a todos por igual, sino que hay **factores de riesgo que la agudizan** (CEPAL, 2000) (Buvinic, Morrison y Shiffer, 2000), los que se pueden clasificar en tres grandes conjuntos: a) los relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización, consumo de alcohol y drogas; b) los factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia y c) los contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, entre otros.

A fin de identificar aquellos factores de riesgo que están estrechamente vinculados con el medio residencial, nos remitimos a estudios e investigaciones efectuadas por nuestro equipo y a resultados de estudios realizados en otros países. (MINVU/PNUD, 1999); (Lentini y Palero, 2001); (Lentini y Palero, 1997 a); (Lentini y Palero, 1997 b); (Sepúlveda O y otros, 1999). Entre estos factores de riesgo se pueden mencionar:

1. Segregación Residencial:

Se entiende por segregación residencial: el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, de edad, de preferencias religiosas o socioeconómicas.

La dimensión subjetiva de la segregación, es decir, la percepción que los residentes tienen de la misma, se expresa en sentimiento de marginalidad, de “estar de más” y produce efectos de desintegración social: inacción juvenil, es decir jóvenes que no estudian ni trabajan, desempleo, retraso escolar, violencia.. Se produce a su vez el fenómeno de **estigmatización social territorial (zonas rojas)**. **Cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, los problemas urbanos y sociales para sus residentes se agravan.** La segregación territorial estimula sentimientos de exclusión y desarraigo territorial que agudizan la desintegración social. (Sabatini, Cáceres y Cerdá (2001): (Katzman, 2001). Estas áreas suelen funcionar como “cerrojo espacial” que inhiben el acceso al trabajo y favorecen la germinación y perpetuación de los elementos más disruptivos de la pobreza.

2. Políticas inadecuadas de intervención en asentamientos informales. erradicaciones:

Las localizaciones periféricas, deficiente dotación de infraestructura y equipamiento, la ausencia de una identidad histórica común por la diversidad de procedencia de los grupos erradicados, obstaculizan la accesibilidad a los principales bienes, servicios, espacios públicos y la conformación de vecindarios y de redes comunitarias participativas.

La escala de segregación social y consecuente aislamiento social de estos grupos de población y, en general, el problema de la pobreza, pueden producir situaciones de alta vulnerabilidad a la **inseguridad dentro del conjunto habitacional y, por otro lado, se pueden convertir en lugares privilegiados para la aparición de comportamientos disruptivos.**

3. Deficiencias en el desarrollo urbano y en el diseño de los conjuntos habitacionales.

- **Las tramas rectangulares reticulares** en grandes conjuntos (por ejemplo en los casos que superan las 500 familias), provocan ausencia de identidad o referencia espacial. De este modo no hay hitos o jerarquías que permitan una “lectura” del espacio y, la repetición monótona del trazado así como la arquitectura repetitiva, cooperan negativamente a provocar el mismo efecto. Esta desvalorización perceptual hace que los residentes **no terminen de percibirlos como propios, transformándose en zonas anónimas, sin control.**
- **El acceso y salida de los conjuntos habitacionales:** en ocasiones los diseños de los conjuntos no incorporan condiciones que permitan controlar las calles, de manera que se dificulte a los delincuentes entrar y salir fácilmente de ellos. Cuando estas vías de acceso a los barrios se realiza a través de sitios baldíos o pasajes o calles insuficientemente iluminadas se convierten en focos potenciales de delincuencia.
- **Falta de incorporación de la variable seguridad en la planificación urbana y de los conjuntos habitacionales.** Debido a ello se producen por ejemplo situaciones como las siguientes: **las zonas límites o zonas de borde de los conjuntos o áreas residenciales**, cuando limitan con áreas verdes (viñas) o áreas industriales, suelen ser espacios deshabitados y sin

control social posibilitando la perpetración de actos delictivos; áreas de crecimiento urbano no planificado y mal equipado; tramas urbanas fragmentadas o discontinuas producen rincones, quiebres o discontinuidades en la conformación física de pasajes, calles y barrios con el consiguiente desorden y pérdida de las jerarquías espaciales y funcionales en los vecindarios.

- **Los sitios baldíos, espacios verdes y de uso común** que por distintas causas no se ocupan durante largo tiempo, se deterioran posibilitan la reunión o presencia de pandillas barriales.
- **La construcción en conjuntos habitacionales de alta densidad en vivienda de interés social:** la construcción de monoblocks para sectores de escasos recursos, con insuficiencia de espacio, falta de privacidad familiar, uso permanente y forzado de espacios compartidos, genera conductas que alteran la convivencia entre familias y facilitan la aparición de comportamientos violentos.
- **La falta de jerarquía en la red vial** que impide la conexión de las vías secundarias con las principales, ya sean de carácter comunal o intercomunal.

4. Condiciones de hacinamiento:

La progresiva disminución de los estándares en las superficies de las viviendas sociales, las dificultades para su ampliación, la ausencia de equipamiento, tienden a generar una cultura de la calle, expulsando a sus residentes hacia el exterior (grupos esquineros o pandillas juveniles).

Se ha demostrado, además, que el hacinamiento está ligado con graves alteraciones en la salud física y psíquica de las personas y con la aparición de comportamientos agresivos o violentos en el hogar (Hall, 1972).

Además, diversos estudios han mostrado los estrechos vínculos entre violencia doméstica y violencia social: ambas son parte de un todo integral, se entrelazan de manera estrecha y se refuerzan mutuamente (BUVINIC, MORRISON y SHIFFER, 2000). La violencia es un fenómeno mayormente aprendido y la primera oportunidad de aprendizaje se da dentro del hogar. La **historia de violencia familiar y la exposición temprana a la misma** son factores de riesgo que inciden en la aparición de comportamientos violentos a escala social.

El bajo rendimiento escolar, la promiscuidad, el conocimiento precoz de la vida sexual también son factores asociados al hacinamiento.

Capítulo II

Inseguridad en el medio residencial en Mendoza: análisis foda.

1. fortalezas:

- Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda permiten sostener que ha habido una **evolución positiva de situación habitacional de la provincia** durante la última década. (cuadro N°1).
- **Disminución, durante la última década, del tamaño de los conjuntos habitacionales para sectores de escasos recursos:** se han producido intervenciones que generan menor impacto, procesos de consolidación de vacíos urbanos y mayor sentido de identidad barrial y apropiación colectiva.
- **Diseño predominante de viviendas de interés social bajas, individuales,** más apropiadas que los monoblocks que generan espacios de mayor inseguridad.
- Los barrios construidos con financiamiento del Estado durante la última década han surgido a través de la **intervención de organizaciones de la sociedad civil** que agrupan a los demandantes y son responsables de la ejecución de los proyectos. (cooperativas; uniones vecinas, mutuales). Los pobladores, entonces, tienen similitud de procedencia y se conocen previamente a través de relaciones vecinales y organizativas. Ello favorece el sentido de “pertenencia al lugar” e identidad barrial.
- En términos porcentuales hay una **asignación importante de recursos estatales** destinados a la población en villas. (el monto comprometido en viviendas en ejecución alcanzaba a \$59.168.000 en 2002). Se ha logrado contener la expansión de estos asentamientos. En valores absolutos la cantidad de familias viviendo en villas se mantiene más o menos igual que en los 90. (Cuadro N° 4). Los programas a través de los cuales se atienden estos sectores son:
 PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios): es un programa nacional de regularización del dominio sobre la tierra y provisión de infraestructura sanitaria destinado a población de áreas urbanas con NBI., con financiamiento del BID.
 PROHAS (Programa Habitacional para Asentamientos): es un programa provincial, de reciente creación, destinado a la radicación y erradicación de asentamientos no planificados a través de intervenciones de producción y mejoramiento del hábitat social y físico en todas sus escalas y en un sentido integral.
- Algunos programas destinados a sectores de mayores recursos han permitido **pequeñas intervenciones para llenar vacíos urbanos** (Programa de Microemprendimientos en Capital, Guaymallén, Godoy Cruz).
- Durante los últimos años se han realizado intervenciones de **revalorización de espacios urbanos públicos** que permiten recuperar zonas deprimidas y disminuir su vulnerabilidad al delito, además de otros beneficios ambientales y sociales: Parque de Maipú, Parque Central, Alameda.

2. Debilidades

- A pesar de la disminución de las necesidades habitacionales, un **importante volumen de hogares padecen situaciones deficitarias**. (aproximadamente 95. 842 hogares, sin considerar las situaciones en las que en una misma vivienda vive más de un hogar – *hacinamiento de hogares por vivienda*- cuyo cálculo no se ha podido realizar debido a dificultades operativas del Censo del 2001). (Cuadro N°1)
- Importantes concentraciones de población pobre en zonas residenciales degradadas, aún en conjuntos de viviendas de interés social. (**segregación territorial**).
- Importantes porcentajes de **asentamientos informales concentrados en el piedemonte** mendocino. En el 2002, 9240 hogares estaban asentados en villas inestables (2,25% del total de hogares de la provincial). La mayor parte en el Gran Mendoza (67% de los hogares en villas). Actualmente se están atendiendo 36 villas en la provincia (29 erradicaciones y 7 radicaciones). La acción se lleva a cabo a través de la construcción de 27 barrios (2735 viviendas) la mayor parte en el Gran Mendoza.
- Barrios de vivienda de interés social frecuentemente localizados en **zonas suburbanas, con uno o más límites con terrenos baldíos, descampados o con cultivos**.
- **Disminución de la construcción de equipamiento comunitario** durante la última década. (por lo menos desde el sector vivienda).
- **Dificultades con la tierra disponible para relocalizar los asentamientos informales**. No hay tratamiento metropolitano del tema sino a nivel municipal. Alto valor de la tierra en algunos departamentos del área metropolitana de Mendoza. Los asentamientos informales siguen teniendo las localizaciones más desfavorables.
- **Desaparición del crédito hipotecario** que ha aumentado la demanda sobre el Estado.
- El **Gran Mendoza como todo aglomerado urbano muy extendido**, dificulta el control de la seguridad. La expansión de la ciudad no solamente significa una ciudad más costosa sino también una ciudad más riesgosa en términos de seguridad ciudadana.
- **Trama vial - urbana en zonas antiguas de la ciudad**: terrenos sin salida, viviendas con distintos retiros en relación al límite municipal de veredas, baldíos descampados etc.
- Los diseños de las viviendas sociales y la planificación urbana en general no han incorporado la **variable seguridad**.

3. Oportunidades

- Posibilidad de **fondos adicionales** de PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios) para mejorar las condiciones de vida de población urbana pobre.
- Constitución de los barrios a través de **Organizaciones de la Sociedad Civil, organizadoras de la demanda**, genera mayores posibilidades de articular a la comunidad para que se organice en torno al tema de seguridad.
- Ley 6899/ 2001: creación del **Programa Habitacional para el Personal de Seguridad Pública**. Destina, como mínimo el 7% del presupuesto del I.P.V. a la financiación de viviendas para dicho personal. (0% de interés). La ley considera especialmente los casos de personal de seguridad pública que reside en barrios o zonas que sea considera de riesgo para su seguridad o la de su familia. Hasta febrero de 2003 se han entregado 280 viviendas sobre un total de 948 inscriptos.
- **Programa de ahorro previo** para sectores medios, que se está estudiando en la esfera del Instituto Provincial de la Vivienda, generaría la posibilidad de densificar la trama urbana.

4. Amenazas

- **Intensificación y aumento de la escala de los procesos segregación espacial**: se ha observado la intensificación de los procesos de segregación residencial, en ocasiones producto de las mismas intervenciones del Estado. Aparecen en la trama urbana importantes núcleos de concentración de población de escasos recursos con importantes consecuencias en la potenciación de conductas disruptivas: inacción juvenil, drogadicción, violencia, embarazos adolescentes.
- **Disminución de las transferencias FONAVI**: menos fondos para vivienda en un contexto de variación de precios, desaparición del crédito hipotecario privado y persistencia del desempleo y pobreza que intensifican la presión sobre el Estado.
- **El aumento de la demanda de sectores medios** a satisfacer por el Estado puede revertir la tendencia positiva en evolución de la situación habitacional. (filtración hacia arriba).

Capitulo III

Propuestas para disminuir la inseguridad en el medio residencial.

La estrategia propuesta descansa sobre tres ejes: integralidad del problema de la inseguridad y la consecuente necesidad de desarrollar intervenciones

multisectoriales, el nivel comunal como el más apropiado para encarar programas preventivos integrales y la necesaria participación de la comunidad.

Según se ha anticipado, la solución al problema de la **inseguridad debe ser abordada de manera integral. Es decir que, el medio residencial, debe ser considerado como un componente más de políticas preventivas globales.** Actualmente se ha desarrollado consenso en torno a la integralidad del fenómeno analizado y la importancia de la prevención, la participación comunitaria y el aporte de políticas multisectoriales.

La **participación de la comunidad** es la estrategia más eficaz para llevar adelante actividades de prevención de inseguridad en el medio residencial. La experiencia internacional muestra que las estrategias para superar el problema de la inseguridad ciudadana y la delincuencia, deben incorporar a la propia ciudadanía en la prevención, autocuidado y recuperación de los espacios públicos., así como todas las líneas de intervención que tiendan a la reconstrucción del tejido social y la recuperación de la confianza. El **nivel comunal** es el más apropiado para generar programas participativos destinados a mitigar los problemas de inseguridad en el medio residencial.

En esta estrategia se ha considerado que la discusión sobre los factores que contribuyen u obstaculizan la seguridad ciudadana debe hacerse en términos de **condicionantes sociales y factores de riesgo que operan a nivel individual, del hogar o de la sociedad**, más que en términos de factores causales. Varios de los factores de riesgo frente a la seguridad se vinculan con el medio residencial al que nos referimos en esta presentación. Por ello se procederá a identificar los factores de riesgo derivados del diagnóstico previo y luego a señalar las posibles intervenciones.

Además, debe considerarse que, en general, no es previsible que las intervenciones sobre el espacio urbano tengan consecuencias inmediatas sobre la seguridad, sino más bien indirectas y en el largo plazo (mayor equidad en el desarrollo territorial, aspectos vinculados con la construcción de vivienda de interés social, etc.). En cambio, a nivel micro espacial pueden adoptarse medidas más puntuales que tienen impacto más directo e inmediato (usos de espacios públicos en los barrios, iluminación, normativa sobre cierres perimetrales de espacios baldíos, programas de participación comunitaria en seguridad etc.).

IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES DE RIESGO	POSIBLES INTERVENCIONES
<p>AREA METROPOLITANA DE MENDOZA Y OTRAS CIUDADES DE LA PROVINCIA</p> <p><i>La expansión de la ciudad</i> no sólo significa una ciudad más costosa, sino también una ciudad más insegura y difícil de controlar.</p>	<p><i>Regular la expansión horizontal de la ciudad.</i></p> <p><i>Ampliar los programas de densificación urbana:</i> permiten un mejor aprovechamiento de los activos urbanos y favorecen la seguridad.</p> <p><i>Dinamizar el desarrollo de subcentros</i> como estrategia de aprovechamiento de la estructura urbana.</p>

<p><i>Grandes extensiones de terrenos estatales en estado de abandono:</i> ej. terrenos e instalaciones de ferrocarril.</p> <p><i>Sectores urbanos formales deprimidos:</i> falta de iluminación, deficiente urbanización; su deterioro retroalimenta la inseguridad.</p> <p><i>Grandes áreas homogéneas de población pobre producto de intervenciones del Estado, ocupaciones espontáneas de terreno, etc.:</i> Cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, los problemas de exclusión social y desarraigo territorial agudizan la desintegración social y producen sentimientos de frustración: inacción juvenil, drogadicción, desempleo, violencia se asocian a estas situaciones.</p>	<p>La <i>planificación global del espacio urbano</i> (superar la escala municipal) puede favorecer la seguridad ciudadana: flujos de movimientos peatonales y vehiculares que influyen sobre el patrón de uso de los espacios públicos por los distintos grupos de población.</p> <p>Promover la <i>renovación de sectores urbanos deprimidos y aprovechamiento de terrenos estatales en estado de abandono</i>. Es necesaria la articulación del sector público y privado a través de consensos incorporando a todos los actores sociales interesados en la ciudad. Las intervenciones deben ser integrales, no sólo a través de la dotación de infraestructura y equipamiento por parte del Estado, sino también fomentando las actividades productivas y la promoción del ingreso local.</p> <p>Promover <i>las diversidad social de las áreas residenciales:</i></p> <p>Regular la escala de la concentración de población de un mismo nivel socioeconómico.</p> <p>Deberían considerarse la heterogeneidad de situaciones y capacidades familiares de los que viven en asentamientos informales a fin de <i>brindar soluciones diferenciadas y disminuir la escala de la segregación</i>.</p> <p>En las áreas ya segregadas y consolidadas: <i>optimizar las intervenciones de mejoramiento barrial</i> a través de equipamiento, infraestructura, programas sociales de atención integral. (ej. PROMEBA)</p> <p><i>Promover la radicación de asentamientos informales como alternativa óptima de intervención.</i> En los casos en que la radicación no sea factible, las <i>relocalizaciones preferentemente deben ser a pequeña escala</i>, evitando las grandes concentraciones de población pobre.</p> <p><i>Priorizar la atención de población pobre</i> en situación de déficit crítico o que vive en asentamientos informales pues son <i>más vulnerables a la inseguridad</i>.</p> <p>Realizar estudios sobre los problemas que generan los patrones de localizaciones periféricas de viviendas de sectores de escasos recursos.</p>
--	--

<p><i>Deficiencias en la trama urbana:</i> calles sin salidas, falta de la conexión de las vías secundarias con las principales.</p>	<p>Programas de vialidad destinados a favorecer la integración de los barrios, conectividad y patrones de uso intensivo del espacio.</p> <p>ACTORES INTERVINIENTES: <i>Dirección de Ordenamiento Urbano y Desarrollo Urbano, Municipios, Legislatura (Ley de uso del suelo), Ministerio de Economía, Instituto Provincial de la Vivienda.</i></p>
<p style="text-align: center;">EN EL BARRIO:</p> <p><i>El acceso y salida de los conjuntos habitacionales:</i> largos trayectos a través de sitios baldíos, de usos industriales y poco iluminados favorecen la inseguridad.</p> <p><i>Zonas límites o zonas de borde de los conjuntos residenciales</i> que limitan con áreas de cultivos o industriales se convierten en zonas inseguras.</p> <p><i>Las tramas rectangulares reticulares en grandes conjuntos y la arquitectura repetitiva</i> provocan ausencia de identidad o referencia espacial y se transforman en zonas anónimas, sin control. En términos de dinámica urbana, la falta de referencia espacial se asocia a inseguridad y abandono del espacio público.</p> <p><i>Conjuntos habitacionales de alta densidad destinados a sectores de escasos recursos (monoblocks):</i> insuficiencia de espacio, falta de privacidad familiar, uso permanente y forzado de espacios compartidos y falta de mantenimientos de espacios comunes facilitan la aparición de conflictos vecinales y zonas de inseguridad.</p> <p><i>Sitios baldíos y espacios de uso común que no se ocupan:</i> posibilitan la reunión o presencia de pandillas barriales.</p>	<p><i>Incorporar la variable seguridad en la planificación y diseño de los conjuntos habitacionales:</i></p> <p><i>Acceso al barrio: evitar extensos recorridos a través de lotes baldíos o con usos no residenciales.</i></p> <p><i>Localización de los conjuntos: evitar zonas de bordes con lotes de usos no residenciales (cultivos, baldíos, usos industriales).</i></p> <p><i>Promover la equidad urbana en cuanto a la dotación de equipamiento y servicios: el equipamiento debe ubicarse en zonas equidistantes al máximo de usuarios y no en espacios residuales.</i></p> <p><i>Promover la diversidad de tipologías constructivas y precios y la construcción de conjuntos de escala reducida.</i></p> <p><i>Mejoramiento de la iluminación y urbanización.</i></p> <p><i>Evitar la construcción de conjuntos habitacionales en altura en la vivienda de interés social.</i></p> <p><i>Reciclaje y recuperación de espacios públicos: la apropiación simbólica y física de espacios públicos aumenta el sentido de la territorialidad y pertenencia. Promover un mayor aprovechamiento deportivo y recreativo de los espacios públicos.</i></p> <p><i>Promover programas de participación</i></p>

	<p><i>comunitaria</i> a través de la articulación de las distintas organizaciones para la provisión conjunta de medidas de seguridad, la promoción y desarrollo social.</p> <p><i>Promover líneas de investigación sobre seguridad</i> en los programas de construcción de viviendas y en el diseño de proyectos de viviendas sociales: uso de espacios públicos, semipúblicos, tramas viales más seguras, etc.</p> <p>ACTORES INTERVINIENTES: <i>profesionales y técnicos encargados de la planificación y diseño de conjuntos habitacionales, Organizaciones de la Sociedad Civil, empresas constructoras.</i></p>
--	--

EN LA VIVIENDA	
<p><i>Condiciones de hacinamiento</i> a raíz de la progresiva disminución de los estándares en las superficies de la vivienda: aparece vinculado con graves alteraciones en la salud física y síquica de las personas y con la aparición de comportamientos agresivos o violentos en el hogar. Existen estrechos vínculos entre violencia doméstica y violencia social. La exposición temprana a comportamientos violentos y la historia de violencia familiar se reproducen a escala social.</p>	<p>Programas habitacionales para sectores de escasos recursos que contemplen especialmente los <i>requerimientos mínimos de superficie necesarios para un normal desenvolvimiento de la vida familiar</i>.</p> <p>Apoyo sostenido a través de <i>líneas de crédito destinadas a ampliaciones habitacionales</i> para familias que habitan en condiciones de hacinamiento.</p> <p>Utilizar en la ejecución de barrios de interés social sistemas constructivos sencillos que faciliten la ampliación de núcleos originales.</p> <p>Prever en los diseños de vivienda de interés social el crecimiento de los ambientes de uso diurno (estar comedor), nocturno, como así también del núcleo de servicios (baño, cocina, lavadero)</p> <p>ACTORES INTERVINIENTES: <i>Instituto Provincial de la Vivienda, Municipios, OSC., empresas.</i></p>

Referencias bibliográficas:

- BUVINIC M., MORRISON A. y SHIFFER M. (2000), *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Documento Docente del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, Stgo. De Chile.
- CEPAL (2000), *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*. Stgo. de Chile.
- HALL, Eduard (1972), *La dimensión oculta* (México, Siglo XXI,).
- KAZTMAN, R. (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". En: Revista del la Cepal, (75): 171-189, diciembre.
- LENTINI M. y PALERO D. (2002), "Descentralización de la política habitacional y gestión territorial" en: *Boletín del Instituto de la Vivienda - INVI - Fac. de Arq. - Univ. de Chile*, 16 (31) :61-71
- LENTINI, M., PALERO D. (1997), "El hacinamiento: la dimensión oculta del déficit habitacional" en: *Boletín del Instituto de la Vivienda - INVI - Fac. de Arq. - Univ. de Chile*, 12 (31): 23-32.
- LENTINI, M., PALERO D. (1997), "Hacinamiento y Vida Familiar: la necesidad de independencia habitacional" en: *Boletín del Instituto de la Vivienda - INVI - Fac. de Arq. -Univ. de Chile*, 12 (32): 111-117.
- (MINVU) Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile/ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Seminario Espacio Urbano, Vivienda y Seguridad Ciudadana*, Stgo. De Chile.
- SABATINI F., CACERES G. y CERDA J. (2002), "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". En: Revista EURE 27(82): 23 pp.
- SEPULVEDA O., RUBÉN y otros (1999), *Seguridad Residencial y Comunidad, FONDECYT 1940462-94*, Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Fac. de Ciencias Sociales, U. de Chile, Stgo. De Chile.

Anexo

TABLA Nº: 1

Provincia de Mendoza. Evolución de la situación habitacional deficitaria. Años 1991/ 2001

SITUACIÓN HABITACIONAL DEFICITARIA	1991		2001	
	TOTAL DE HOGARES	360.464	100%	410.332
Hogares en viviendas irrecuperables ⁽¹⁾	19.125	5,3%	14.215	3,5%
Hogares en viviendas recuperables ⁽²⁾	71.007	19,7%	56.334	13,7%
Hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas aptas. ⁽³⁾	24.518	6,8%	25.293	6,2%
Subtotal hogares deficitarios	114.650	31,8%	95.842	23,4%
Hogares con hacinamiento de hogar en viviendas buenas ⁽⁴⁾	27.364	7,6%	s / d ⁽⁵⁾	s / d ⁽⁵⁾
Total de hogares deficitarios.	142.014	39,4%		

Fuente: Elaborado según datos de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación; Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, 2001.

(1) Hogares que residen en: "ranchos", "casillas", "locales no construidos para fines habitacionales" y "viviendas móviles".

(2) Hogares que residen en: Casa "B" y "piezas de inquilinato".

(3) Hogares que residen en: casas "A" y "departamentos" y que presentan una relación superior a 2,00 personas por cuarto, produciendo situaciones de hacinamiento y promiscuidad.

(4) Hogares que residen en: casas "A" y "departamentos" y que comparten la vivienda con otro u otros hogares.

(5) El Censo del 2001 no relevó el número de viviendas por lo tanto no puede ser calculado el hacinamiento de hogares.

TABLA Nº: 2

Mendoza. Hogares en situación de hacinamiento por cuarto.

Hogares con hacinamiento por cuarto	2001	
	Nº	%
TOTAL DE HOGARES	410.332	100%
Semicrítico	47.836	11,7%
crítico	18.482	4,5%

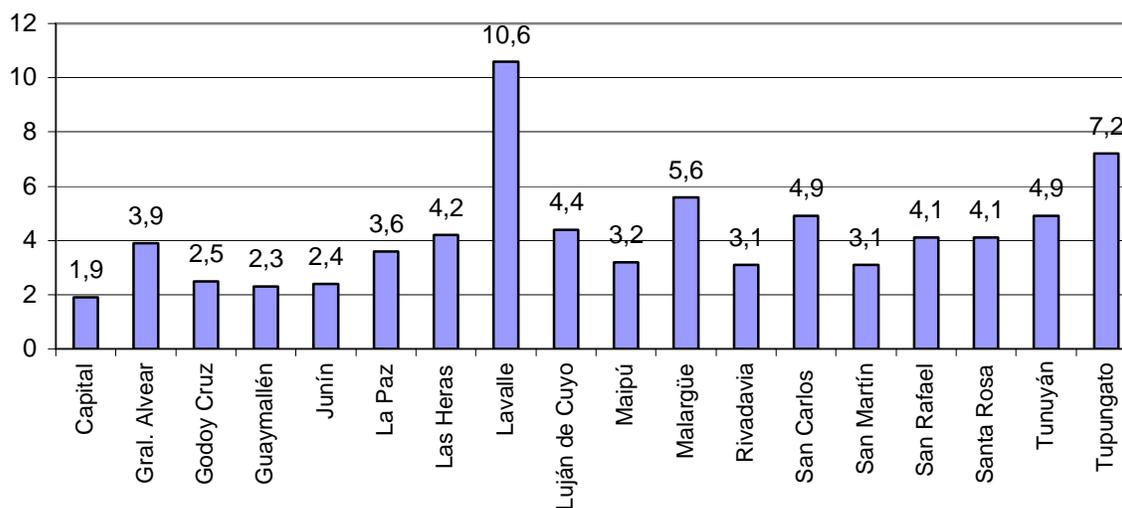
Fuente: elaborado según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

TABLA Nº 3:
Mendoza. Hogares según régimen de tenencia de la vivienda.

Régimen de tenencia de la vivienda	1991		2001	
	N	%	N	%
Total de hogares	360.464	100%	410.332	100%
Propietario de la vivienda y el terreno.	217.587	60.4	264.970	64.6
Inquilino	46.312	12.8	48.821	11.9
Ocupante por relación de dependencia	27.070	7.5	50.434	12.3
Subtotal de situaciones legales	290.969	80.7	364.225	88.8
Propietario de la vivienda solamente	13.812	3.8	9.477	2.3
Ocupante por préstamo	50.999	14.1	23.854	5.8
Ocupante de hecho.	2.949	0.8	0	0
Otros	1.735	0.5	12.776	3.1
Subtotal de situaciones irregulares	69.495	19.2	46.107	11.2

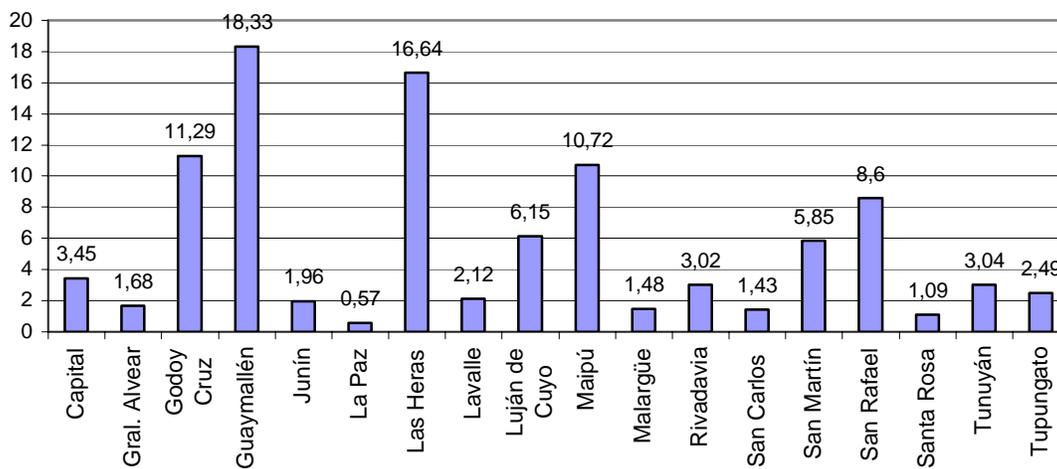
Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, 2001

FIGURA Nº1:
Hogares en viviendas precarias irrecuperables por departamento. Mendoza 2001 (%)



Fuente: elaborado según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

FIGURA Nº2:
Hacinamiento por cuarto en viviendas aptas por departamento.
Mendoza 2001



Fuente: elaborado según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

TABLA Nº 4:
Mendoza. Asentamientos y villas inestables. 2002

Ubicación	Sin atención			
	villas		hogares	
	Nº	%	Nº	%
Total	134	100	9.240	100
Gran Mendoza	72	53	6.189	67
Resto de la Provincia	62	47	2.536	33

Fuente; Datos del Instituto Provincial de la Vivienda y Direcciones de Vivienda de los municipios.

TABLA N°: 5
Fondos ingresados al sistema para atención
del problema habitacional según origen. (2001) Mendoza

ORIGEN DE LOS FONDOS	Monto (\$)
TOTAL DE RECURSOS INGRESADOS	45.880.272
Transferencias automáticas FONAVI	28.788.835
Recupero (cobro cuotas amortización)	12.534.987
Otros recursos:	4.556.450
Aportes provinciales	1.733.716
Rentas e inversiones financieras	236.787
Venta de pliegos y aranceles	536.971
Otros	2.048.976

*Fuente: elaborado según datos de Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Auditoría FONAVI 2001.*

FAMILIA Y SEGURIDAD

Autor:
Lic. Guillermo Luis Cortéz

PROPUESTA PARA EL TRABAJO CON FAMILIAS

Si pensamos en la cantidad y complejidad de los cambios que se han dado en el entramado social en los últimos 30 años, podemos visualizar a la humanidad atravesada y articulada por una crisis estructural o estratégica.

Coincidimos con Pérez Lindo cuando describe a los cambios como una mutación, ya que se ha modificado el proceso lógico civilizatorio. Desvinculamos la idea de crisis coyuntural con soluciones de tipo correctivas. Tampoco podemos decir que se trata de una simple disfuncionalidad en el entramado de las relaciones sociales, porque si lo admitimos nos equivocaremos sistemáticamente en la estrategia para abordarlos. Estamos frente a una ruptura profunda de los esquemas referenciales operatorios de la sociedad.

Este nuevo escenario llamado, mundialización, globalización, nos ha traído un crecimiento continuo de la pobreza, la expulsión de un alto porcentaje de la población económicamente activa, la configuración de un nuevo orden social: los excluidos y nuevas formas en las relaciones de producción escasa o ausente relación entre crecimiento de la producción y el crecimiento del empleo.

En el modelo anterior al que denominaremos **Estado-Nación**, tomando el concepto de Castell que sostiene que el estado deviene de la articulación de los individuos que se relacionan en función del desarrollo material y humano. Este estado supone la configuración de políticas sociales universales en las áreas básicas de salud, educación, seguridad, etc. Actuando como generador o articulador de las mismas.

En el marco actual de globalización aparece el concepto de **Estado-Administrador** que sostiene la reducción del gasto público y las políticas sociales focalizadas. Esto configura un nuevo escenario con una nueva relación entre el estado y la sociedad civil con algunas particularidades también nuevas, entre las que detallamos: surgimiento de actores políticos diversos. Nuevas formas organizativas de poder político, económico. Mercados regionales globales, en donde se pierde la idea de territorialidad. Profunda crisis de representatividad y por ende nuevos movimientos sociales. **Todas estas rupturas también suponen la ruptura de la configuración subjetiva que el Sujeto tiene de sí mismo como ciudadano, del Estado y de las relaciones que puede establecer el Estado con la Sociedad Civil. La caída del concepto Estado-Nación significa según Susana Malacalza un cambio en la formación de la subjetividad.** Este desplazamiento en el concepto de Estado nos plantea diversos interrogantes. ¿Quién es el responsable de la función articuladora entre las instituciones? ¿Hacia dónde se reduce o cae el concepto de ciudadano? ¿La instancia fundante en el entramado social es la ley? El sujeto es entendido como un consumidor que tiene una experiencia directa con el objeto no con el sujeto colectivo. Enfrenta al sujeto con la posibilidad imposible de un consumo ilimitado de productos y aun imaginario político y global.

En el ámbito de lo cotidiano lo sumerge en un aislamiento cada vez mayor y lo conduce a un desapego de la actividad cultural y de los poderes políticos.

A partir de describir la relación que existe entre contexto social y familia, creemos oportuno afirmar que cualquier propuesta de abordaje de la familia debe plantearse desde una perspectiva interdisciplinaria e intersectorial, que involucre gradualmente a todos los actores sociales. Se trata entonces de reconstruir un entramado social que se visualiza como fragmentado y con dificultades de contención y en donde tendremos que redefinir una relación de corresponsabilidad entre el Estado y la Familia. Entre lo Público y lo Privado. **Para esto es necesario resignificar una de las responsabilidades que el Estado debe asumir, que es la construcción de transversalidades en donde se puedan articular programas y acciones de gobierno que aborden en forma integral a la familia. Aquí nos encontramos con dos obstáculos que no siempre se explicitan y que tienen que ver con las especulaciones políticas de qué Área coordina y hasta dónde puede involucrarse otro Área de gobierno no específica y la vinculación de gobernantes y técnicos que estén habilitados y actualizados para entender los cambios ya analizados.**

Es por esto que las propuestas desde el Área de Educación y de Justicia que se enuncian, involucran e incluyen a la familia, célula de transformación y crecimiento de los sujetos sociales.

A continuación y a modo de ejemplo se enumeran dos propuestas de abordaje a partir del análisis de proyectos que en ámbito de lo social se vienen ejecutando y se pueden refuncionalizar o ampliar a la órbita provincial. Uno de estos proyectos surgió hace unos años a partir de un convenio entre la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza y la Universidad Nacional de Cuyo a través de la Facultad de Educación Elemental y Especial: los municentros. Espacios de contención destinados a chicos en la primera infancia, en donde a partir de un enfoque interdisciplinario se propone brindar un suplemento alimentario, estimulación, desarrollo psico motriz y detección de patologías psíquicas, físicas y sociales en las primeras etapas del desarrollo humano. El juego, el lenguaje, la expresión, la comunicación y la interacción son orientados desde una mirada interdisciplinaria, intentando reconstruir un espacio de contención entre la familia, la escuela y la comunidad.

El otro proyecto está orientado hacia la resignificación de los Consejos Sociales departamentales. Estos existen a partir de la promulgación de la Ley de Niñez y Adolescencia N°6354 y se constituyen como un espacio de contención de las problemáticas sociales que afectan a niños y adolescentes. Se propone incluir en estos espacios a pasantes de todas las disciplinas sociales para generar ámbitos recreativos, deportivos y de contención que promuevan conductas saludables basadas en la solidaridad y el pensamiento colectivo. En estos espacios de contención y en otros que se puedan construir en el seno de la comunidad se deberá incluir la temática de los valores, ejes indispensables para la reconstrucción del entramado social.

Lic. Guillermo Luis Cortéz

BIBLIOGRAFÍA:

Piezzi, Amada Artola: La Familia en la Sociedad Pluralista. Edit. Espacio. Año: 2.002

Barg, Liliana: Los Vínculos Familiares. Edit. Espacio. Año 2.003

Marchiori, Hilda: Criminalidad y Víctimas. Gobierno de la Provincia de Córdoba.. Año: 2.000

Bustelo, Eduardo: De Otra Manera. Edit. Homo Sapiens. Año 2.000

INFANCIA, ADOLESCENCIA Y SEGURIDAD

Abog. Adriana B. Rodriguez
Dr. María del Carmen Schilardi de Bárcena
Mgtr. Consuelo Ares de Giordano
Abog. Elsa L. Galera
Abog. María Delicia Ruggeri
Abog. Fernando Perez Lasala
Lic. Herta Poquet
Abog. Luciana Alvarez
Dr. Juan Florencio Reboredo

Alumnos de Facultad de Derecho

Jury Carlos Alberto
Larí Gabriela María
Bruno Federico

Introducción

Para abordar la temática se parte de:

- a) Aproximación de nociones de espacio público, ciudadano, decisión política, riesgo social, seguridad y libertad como así también el marco normativo específico en lo relativo a niñez, adolescencia, familia.
- b) Reconocimiento de existencia de conflictividad real, lo que deja de lado una visión de la sociedad completamente pacífica y cooperativa.
- c) Afirmación de que un proyecto de seguridad debe desarrollarse en el marco de un proyecto de construcción política a largo plazo a través de estrategias políticas eficaces con mecanismos de participación, valorándose éste como importante para la construcción de ciudadanía.
- d) Relevancia de los Procesos decisionales en red.

Algunas aproximaciones conceptuales

Espacio público: hoy por hoy no existe una diferencia tajante entre el Estado político (sede del interés general) y la sociedad civil (lugar de la acción social y del interés particular) sino que son dos esferas complementarias. El espacio público *no es el lugar* donde se discuten las decisiones políticas fundamentales, sino que *es el lugar en el cual se desarrollan argumentaciones capaces de establecer puentes entre distintas concepciones de los individuos*. No es el resultado de optar por la institucionalidad democrática, sino *el lugar donde permanentemente se juegan esas opciones*. Resulta del esfuerzo de construcción ciudadana.

Ciudadano: es el sujeto político esencial en la construcción del espacio democrático a través de mediaciones institucionales. Se advierte que existe un déficit en la construcción de la ciudadanía, hoy no deberíamos ligar el concepto de ciudadanía tanto al Estado sino que hay que acercarlo más a lo social para poder, construir la dimensión comunitaria. Si los ciudadanos han de ser competentes, necesitan instituciones sociales y políticas que les transmitan esa capacidad. Hablamos de educación cívica, no solamente como escolarización formal, sino como espacios de discusión, deliberación, debate y controversia. Es la vía para hacer efectiva una sociedad activa y autogestionaria.

Decisiones políticas: *son instituyentes* no son producto de una deliberación, sino irrupciones, cortes precipitados. En la mayoría de las veces no son una elección entre alternativas, sino más bien éstas *son efectos de la decisión política*.

Riesgo Social: *supone la carencia de cobertura de los bienes que implica la seguridad social y por lo tanto es un obstáculo para la libertad, para el ejercicio de la libertad positiva*. Pero si tomamos el concepto de seguridad connotado como seguridad social tenemos que este último supone: sistemas de protección de la vida y el trabajo que son la base de razón y legitimidad del Estado de Bienestar. No resultando garantizados estos dos derechos corresponde cuestionarse cuál es la incidencia de esto en la seguridad.

Seguridad y libertad: son dos derechos humanos que suelen aparecer juntos, aunque son portadores de una pluralidad de sentidos.

El término *seguridad*, en el sentido común de su utilización, parece aludir a un sentimiento, un deseo o una necesidad del ser humano. Pero también significa acción o conjunto sistemático de acciones o bien protegido. Esto es, la seguridad pública como respuesta y sistema de acciones frente a una situación que se supone previamente determinada, a partir de una hipótesis de conflicto.

La historia de nuestras sociedades contractualistas-liberales y de la legislación internacional da cuentas de la tensión entre ambos y de los intentos de paliar la disociación entre ellos.

En síntesis, la seguridad es un bien protector de la libertad y ambos son derechos humanos. Sería entonces necesario dejar de pensar la *seguridad* como una serie de acciones más o menos represivas contra delincuentes y empezar a pensarla como *el atributo propio de una sociedad de seres libres, iguales y solidarios*.

El “espacio” de los niños y adolescentes y sus grupos familiares en Mendoza

El cambio doctrinario que implica la Ley de Niñez y Adolescencia (ley 6354), al asumir desde el punto de vista jurídico la doctrina de la protección integral consagrada por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, permite abordar la cuestión de la Infancia desde el espacio de los derechos humanos -entendidos como fundamentales y/o alternativos. Derechos que en tanto aparecen en la legislación y/o Constitución son los que el Estado reconoce como obligatorios en el aspecto jurídico.

Debe tenerse presente que ante la deserción o debilitamiento del estado de bienestar, los derechos humanos de segunda y tercera generación necesariamente deben ser garantizados por la legalidad. De allí la importancia que los modelos garantistas dan a la protección procesal. En este ámbito, la normativa internacional se constituye en un programa de acción para los Estados que la ratifican.

Debe partirse de que Mendoza ha asumido la Doctrina de la Protección Integral de los Niños y Adolescentes -doctrina plasmada en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (C.D.N.) - y en tal sentido es que a partir de la ley 6354 y más concretamente desde su implementación – que no ha sido uniforme ni en el tiempo ni en su metodología - conviven instancias e instituciones con diferentes niveles de organización y responsabilidades (v.gr. Juzgados; áreas interdisciplinarias o equipos técnicos relacionados con niñez, adolescencia y familia del estado municipal y provincial; Organizaciones Sociales Comunitarias (OSC); salud pública, policía, escuela, etc.) como así también con distintas asignaciones presupuestarias.

Ello exige desde luego una incesante búsqueda de legitimación en cada etapa del proceso de adecuación a la normativa, transformaciones institucionales y nuevas prácticas, para lo cual no siempre los actores están preparados.

De modo que existe un “espacio público” variable y dinámico (niños y adolescentes en situación de riesgo: a la que llegan por descuido, trato negligente, abuso físico o mental, explotación, malos tratos, adicciones, víctimas de delitos, etc.), donde conviven nuevas leyes con prácticas no tan nuevas, nuevas problemáticas con temáticas, diagnosticadas, pero sin una efectiva implementación lo que lleva necesariamente a multiplicar los espacios de discusión, muchas veces estériles por ausencia de

mecanismos idóneos que tengan la virtualidad de coadyuvar a líneas de acción concretas con fines preventivos o que disminuyan los riesgos para esa franja poblacional y de la que son corresponsables no solo el Estado sino también la comunidad misma (Corresponsabilidad: Familia, Comunidad, Estado).

Pero a partir de determinados hechos que han tomado estado público en Mendoza al inicio del año 2003, es que *la cuestión de la niñez y adolescencia TAMBIEN ha logrado verse como una cuestión de seguridad y no solo como una cuestión de pobreza, exclusión o marginalidad*. Los niños y adolescentes cuyas familias han sido históricamente excluidas o los nuevos excluidos han modificado sustancialmente el tejido social y ello impacta significativamente no solo sobre este presente, sino que también tiene proyecciones en el futuro.

Cuando los niños arribaron mendigando a las calles céntricas de ciudad de Mendoza, hicieron notar su presencia más que nunca, y así el binomio Sociedad – Estado fue desafiado explícitamente. El eje social y el eje político (los tres poderes) está siendo atravesado por variables tan dinámicas que la capacidad y tiempo de respuesta pareciera que no logra generar intervenciones eficaces.

Que más allá de que este hecho funcionó como un disparador, lo cierto es que puso en evidencia la enorme distancia existente entre el legislador mendocino del año 1995 (año de la ley 6354) y la comunidad mendocina que tiene discursos encontrados: reducción de la edad de imputabilidad para los infractores menores (también por una tendencia a nivel nacional); encierro e internación para los niños y adolescentes que mendigan o se encuentran en riesgo por una parte, y por otra reconocimiento de la pobreza estructural y necesidad de acompañar en los efectos que conllevan estos procesos, necesidad de instaurar o reforzar mecanismos de protección y tutela para sectores con mayor desprotección niños, mujeres, ancianos, niños de la calle, etc.

Entendiendo que no sólo la infracción a la ley por parte de niños y adolescentes constituye una cuestión a tenerse en cuenta dentro de una política de seguridad, y que la prevención hoy más que nunca debe estar articulada y coordinada por los distintos actores sociales que necesariamente deben intervenir en la prevención del riesgo (instituciones públicas) como parte de la comunidad y también sus organismos para aspirar a una seguridad pública y jurídica que garantice los derechos de sus miembros, se torna imprescindible generar espacios e instancias superadoras de las discusiones estériles para constituir y generar prácticas eficaces y válidas respecto de niños y adolescentes en situaciones de riesgo.

¿Son necesarias otras herramientas? ¿Metodologías o abordajes no convencionales? ¿Es necesario modificar leyes o instaurar prácticas? ¿Existen nuevos actores? Son sólo algunos de los interrogantes que aún faltan responder desde la sociedad civil a la luz de la Convención aludida consagrada con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 Constitución Nacional).

Problemáticas:

Las que resaltan en Mendoza son:

- ✓ Alto nivel de desinformación por parte de la población respecto de los compromisos asumidos por el Estado Nacional en los pactos internacionales con respecto a los derechos humanos allí establecidos.
- ✓ Falta de operativización y a la vez, escasez de recursos para satisfacer todas las demandas, que impactan negativamente en el derecho de acceso a una jurisdicción eficaz y oportuna. En otras palabras, la proliferación de derechos y escasez de bienes producen una excesiva judicialización de los problemas sociales.
- ✓ Dificultades en el abordaje y, por ende, en las alternativas de soluciones eficaces referidas al *trabajo / mendicidad infantil*.
- ✓ Prácticas violentas: en la familia, en la escuela, en la calle.
- ✓ Desintegración de los hogares y segregación social de los mismos, que tienen un impacto en la vida social ya sus integrantes, infantes o adolescentes viven:
 - en situación de calle (o con estrategias de supervivencia en calle y expuestos a una alta vulnerabilidad social);
 - trabajando y sin estudiar; sin trabajar ni estudiar;
 - en conflicto con la ley;
 - con adicciones y trastornos disociales de la personalidad, previos a la infracción de la ley.
 - Intervención
- ✓ Alta vulnerabilidad y desprotección de niños y adolescentes por parte del sistema de salud provincial, en particular niños y niñas y adolescentes mujeres, con patologías psiquiátricas y adicciones.

Obstáculos para la protección de la infancia a través de las políticas públicas

Si bien se registran antecedentes de numerosos planes o programas referidos a las problemáticas referidas, muchos de ellos no han logrado mantenerse en el tiempo; por que a la hora de definir el presupuesto no son considerados prioritarios, no obstante existir los diagnósticos.

En particular existen dificultades al momento de la implementación y ejecución de las políticas públicas, por cuanto se observa:

- ✓ Ineficacia de las políticas sociales básicas en la prevención y fortalecimiento de las familias con alta vulnerabilidad social.

- ✓ Políticas públicas fragmentadas y escasa. Las decisiones políticas se conducen exclusivamente a través de programas o planes, en la mayoría de los casos, con gran dependencia de la política social nacional (Plan Trabajar, Plan Familia, y otros).
- ✓ Insuficiencia de OSC que puedan garantizar los derechos del niño y de la familia. El Estado asume parcial e ineficazmente su protección, dejando de cumplir sus compromisos internacionales.
- ✓ Heterogeneidad organizacional de los operadores de las políticas sociales en red lo que genera superposiciones, diluye muchas intervenciones preventivas, y lleva al cuestionamiento de cómo y quiénes deben gestionar el espacio público en esta problemática.
- ✓ Alto nivel de interdependencia e interrelación en la toma de decisiones en materia de niñez, adolescencia y familia, reconociendo la complejidad de la vida actual y específicamente de la temática, que multiplican la responsabilidad en la toma de decisiones. También se observa que las decisiones, en condiciones de riesgo e incertidumbre, generan resultados que dependen de factores aleatorios y que ello normalmente ocurre en situaciones no fuertemente institucionalizadas ni restrictivas en cuanto a los cursos de acción a adoptar. Por lo expuesto, se considera de gran importancia rever las instancias de decisión.
- ✓ Escasa eficacia y efectividad en la aplicación de las medidas socio-educativas o tutelares ordenadas por los jueces, cuando se determina el alojamiento en establecimientos de atención oficiales o comunitarios de niños y adolescentes, con el objetivo de asegurar y promover su formación e inserción social, teniendo en cuenta las necesidades pedagógicas y priorizando las que tengan por objeto el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios (art. 179 y 180 inc. I y 181 ley 6354). Se verifica carencia de espacios idóneos, de suficiente personal especializado, y organizaciones que sufren recortes presupuestarios constantemente (COSE, HOGARES de DINAADyF, etc.).
- ✓ Poca operatividad de los circuitos o lineamientos establecidos por la ley 6354 en relación con la implementación de las políticas y programas o planes sociales. Esto se observa en el cruce de datos entre la excesiva demanda judicial, que tiene por finalidad verificar la existencia de vulneración o violación de los derechos de la infancia (que en la mayoría de los casos evidencia la alta vulnerabilidad social de las familias) y el restablecimiento o protección de esos derechos (salud, alimento, integridad física, psíquica, etc.).

Otros discursos acerca de los jóvenes

- ✓ Reducción de la edad de imputabilidad de los menores: además de ser una cuestión de política criminal que se reserva a la legislación nacional, en el imaginario social funciona esta opción como la solución mágica a las infracciones de los adolescentes. Los menores de 18 años no son penalmente imputables pero sí son *penalmente responsables* (lo que implica diferencias respecto de los adultos frente a mecanismos

procesales, montos de las penas, medidas socioeducativas y lugar físico de cumplimiento de la medida).

Propuestas Generales

- Necesidad de que las políticas sociales se legitimen en el espacio público como lugar abierto a la construcción de la ciudadanía. (*Ares de Giordano, 2003*)
- Generar desde la UNCuyo mecanismos que permitan monitorear de algún modo el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ej. actividades propuestas en puntos 2. c), d) y e) para las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (19° periodo de sesiones, 1998) U.N. Doc. E/C. 12/1988/25). (*Propuesta: Documentos de Luciana Alvarez y de Adriana Rodríguez*)
- Necesidad de sistematizar el acceso al derecho familiar de “*inclusión social*” (argumento utilizado para aplicar los planes jefes de hogar) y, en general, los derechos políticos, económicos y sociales a través de políticas públicas y no a través de la judicialización. (*Propuesta: Documentos de Luciana Alvarez*)
- Instar y promover la necesidad de adoptar procesos decisionales en red, reconociendo que favorecen la descentralización de las instancias de poder del Estado, crean ámbitos de pertenencia y sociabilidad y dan autonomía a los afectados en la ejecución de políticas o programas específicos. Se trata de un proceso de pasos encadenados y decisiones adoptadas de forma incremental. Pequeños pasos para producir cambios profundos. En cada instancia debe analizarse una matriz de prioridades y el mapa o entorno en el que se aplicarán las decisiones. (*Propuesta: Ares de Giordano*)
- Promover modificaciones del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia y ajustes a la ley 6354. (*Propuesta: Documento de Federico Bruno*).
- Postular Mecanismos de control (de OSC – Municipalidades – etc.) respecto de los organismos a cargo de niñez y adolescencia, en particular teniendo presente la descentralización. (*Propuesta: Documento de Federico Bruno*)
- Refuncionalizar y asignar presupuesto al Programa Provincial de Prevención del Maltrato Ley 6551 (GAR y Línea 102)
- Concientizar y exigir que la salud infanto-juvenil sea incluida dentro del ámbito de la Salud Pública Provincial y no que quede reducida al ámbito de la Dirección de Familia, por cuanto desde aquel lugar sólo abarca a los niños y jóvenes judicializados y no forma parte de la red hospitalaria que actualmente no está preparada para las

temáticas psicosociales, en particular la violencia y las adicciones. (*Propuesta: Documento Juan Reboredo*).

- Priorizar mecanismos de solución de conflictos no adversariales. (*Propuesta: Documentos de Fernando Perez Lasala y de Gabriela Laría*).
- ✓ Propiciar y promover dentro de los mecanismos procesales para los infractores adolescentes medidas alternativas a la privación de la libertad y programas que contemplen la justicia restaurativa como un modo de acompañamiento hacia la internalización de la responsabilidad penal en los jóvenes infractores. En el marco de la Constitución Nacional art. 75 inc. 22 y en todos los convenios internacionales (Reglas de Beijing, RIAD, etc.) la reducción de la edad no condice con los compromisos asumidos por el Estado. Se torna necesario analizar otras alternativas en el marco de la Constitución con el convencimiento de que no basta con crear mecanismos garantistas en los procesos judiciales, sino que se necesita avanzar en temas de *responsabilidad penal juvenil* en el marco de la protección integral. (*Propuesta: Documento Carlos Alberro Jury*).

PROPUESTAS ESPECÍFICAS EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA DE MENDOZA

Pactos internacionales (compromisos del Estado)

- Promover la inclusión social de adolescentes en la ciudadanía
- Dar marco de acceso al derecho familiar de inclusión social, como también, a los demás derechos sociales y culturales
- Generar "un espacio social publico" de carácter interinstitucional con mecanismos de monitoreo para el cumplimiento de pactos referidos a los derechos económicos, sociales y culturales.

Derechos humanos

- Garantizar el pleno goce de los derechos humanos y velar por su aplicación.
- Releer y resignificar, desde una perspectiva más amplia, la teoría y práctica de los derechos humanos.

Prevención con grupos particularmente vulnerables

- Intensificar la incorporación en la currícula de las carreras universitarias y en las respectivas prácticas profesionales de las distintas disciplinas que involucran la temática de niñez y adolescencia la formación y capacitación en competencias específicas para abordar estos grupos vulnerables.
- Propiciar y promover la concientización, en la sociedad civil, acerca de la necesidad de afrontar con profundidad y seriedad soluciones para estos grupos.

- Implementar mecanismos compensatorios para los grupos vulnerables y sus familias.
- Concientizar a la sociedad en el sentido de que hay que apoyar a la familia para que ésta apoye al niño y no a la inversa.

Prácticas violentas (familia, escuela, calle)

- Implementar la mediación escolar a través de la capacitación en mediación de: alumnos, cuerpo docente y padres (propuesta: modificar ley 6937 o reglamentarla)
- Dotar a las escuelas de equipos multidisciplinarios e implementar talleres para padres en las mismas.
- Capacitar al plantel docente para el manejo de conflictos y situaciones violentas.
- Propiciar mecanismos de solución de conflictos no adversariales.
- Multiplicar el espacio público con el involucramiento de los sujetos en tanto gestores sociales de los conflictos.
- Promover la adquisición de competencias cívicas y habituar a los ciudadanos a resolver problemas a través del diálogo.
- Proponer modificaciones a la ley 6672 sobre violencia familiar en aspectos sustanciales y procesales e incluir mecanismos de seguimiento.

Salud mental infanto-juvenil

- Especializar a los profesionales de la salud y de trabajo social para abordar eficazmente la problemática de niños y adolescentes con adicciones (ejemplo inhalantes) y priorizar investigaciones sobre la temática.
- Concientizar y exigir que la salud mental infanto-juvenil sea incluida en la salud pública provincial y, como consecuencia, en la red hospitalaria.

Intervención judicial y medidas tutelares y socioeducativas

- Rever y ajustar las prácticas judiciales para brindar una garantía efectiva de los derechos en el marco de la protección integral.

Trabajo y mendicidad infantil

- Comprometer al empresariado de la provincia a asumir esta problemática a través de acciones conjuntas, orgánicas y coordinadas con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, además de aquellas acciones autónomas o aisladas existentes.
- Debatir y consensuar aspectos del trabajo infantil como la construcción del concepto y el abordaje interdisciplinario, en el marco de la protección de derechos.

Responsabilidad Penal Juvenil

- Propiciar y promover, en el marco de la justicia restaurativa, la mediación penal.
- Desarrollar e implementar políticas públicas que proporcionen la igualdad de oportunidades a niños y adolescentes y, a la par, reafirmar la necesidad de establecer sistemas de responsabilidad penal juvenil.
- Rescatar y promover los programas de medidas alternativas a la privación de libertad.

Controles efectivos

- Establecer mecanismos de control y seguimiento eficaces en lo referente a la aplicación de partidas presupuestarias y a la ejecución de programas centralizados o descentralizados (Municipios y OSC).
- Promover mecanismos de control en el marco de descentralización y gestión asociada con participación de la sociedad civil.
- Fortalecer institucionalmente y dotar de autonomía funcional al Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia.

Independencia e interrelación decisiones en materia de infancia

- Rever las instancias en la toma de decisiones.
- Incluir a los medios de comunicación social a través de mecanismos participativos (debates, foros, talleres, etc.) en la formación y concientización para un ejercicio y una divulgación responsable en la temática infancia en el marco de la protección integral.

Políticas sociales básicas

- Sustituir, en lo inmediato y progresivamente, las políticas asistenciales por políticas sociales básicas.

Políticas públicas

- Fortalecer mecanismos de participación existentes que coadyuven a la formulación de políticas públicas.
- Restaurar y afianzar las atribuciones del Consejo Provincial de Niñez en su función de asesor del Poder Ejecutivo Provincial en la formulación de políticas para la infancia y exigir el cumplimiento del informe anual de seguimiento (decreto 1644)
- Promover el diseño de una política de estado para la infancia y adolescencia, con efectiva participación de la sociedad civil, además de los actores con directa injerencia y responsabilidad en la materia (propuesta de anexo)

Bibliografía

- ✓ Ares de Giordano, Consuelo, *“Ciudadanía y Espacio Público”*, En editorial para publicar. Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia Año 2003. Sesiones.
- ✓ Convenios de la COPRETI (Comité Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil, Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, I.T.U. y Gobierno de Mendoza)
- ✓ Dirección de Familia. Mendoza. Diciembre 2002. *Relevamiento Niños y Adolescentes con estrategias de supervivencia en calle.*
- ✓ D.G.E. Resoluciones y leyes referidas a violencia escolar e intervención judicial en casos de violencia y uso de armas en escuelas.
- ✓ Gallardo Frías, Eduardo et al. *“La Imputabilidad Penal, Sanciones y Justicia en Jóvenes Adolescentes”* Primera Sesión. Parlamento Latinoamericano, Sao Paulo (Brasil), Dic. 1999
- ✓ Leyes provinciales 6354 (y decreto reglamentario n°1644), 6561 (y decreto reglamentario n° 2107), 6672, 6937
- ✓ Oficinas de Niñez y Adolescencia correspondientes a las Municipalidades del Gran Mendoza. Informes.
- ✓ Reboredo, Juan F. *“Transtornos psicosociales de salud mental en niños y adolescentes de la provincia de Mendoza”*.
- ✓ Rodríguez, Adriana et al. *“La no judicialización de la pobreza o la desjudicialización de los problemas sociales y de protección”* y *“La demanda de judicialización como protección, una paradoja o un dilema ético en la práctica judicial”*. Ponencia presentada en el XXI Encuentro Nacional de Magistrados de la Justicia de Menores y Familia. Tucumán. Noviembre de 2002.

EDUCACIÓN

Autores:
Prof. María Teresa Lucero
Prof. Miriam Quinteros
Prof. Nélida Guzmán
Prof. Griselda Beatriz García

Resumen

Proyecto de acción educativo – social: pacificar la escuela. Hacia la autogestión institucional para la prevención y solución de los conflictos escolares.

1. Vínculos pedagógicos violentos.

En el marco de estructuras sociales que le hacen cada vez más demandas, la escuela se va constituyendo como un espacio en el que los vínculos pedagógicos violentos se manifiestan como desacuerdo o disconformidad y cuestionan el supuesto social de la escuela como lugar de encuentro y armonía.

Hoy la vida en la escuela es entendida como una pluralidad de lenguajes en conflicto; un lugar en el que las culturas del aula y de la calle chocan; un lugar en el que docentes y alumnos difieren acerca de cómo las experiencias de la escuela y sus prácticas deben ser definidas y entendidas.

Asistimos en la escuela a la violencia como agresión al otro, en tanto el otro es el enemigo. “Es la violencia como expresión actuada de lo que no se puede decir y de una disconformidad que no encuentra lugar para ser verbalizada” (<http://www.cnice.mecdes>) . Por ello, toda conducta violenta (como lo manifiesto) es un síntoma que expresa un conflicto (lo latente). El comportamiento violento es portador de una queja en la que intervienen factores individuales y sociales. Es el síntoma que evidencia un mensaje, el cual deberá ser desentrañado, analizado y entendido.

Cuando la escuela se vuelve un escenario de violencia y malestar, se violentan los vínculos sociales y pedagógicos y con ello, los procesos básicos del enseñar, el convivir y el aprender .

2. Factores

La escuela es un escenario propicio para que la violencia encuentre espacios de expresión. En ella coexisten factores exógenos y endógenos que influyen sobre la violencia.

Entre los **factores exógenos:**

- la manifestación social de la violencia en todas sus formas;
- las condiciones de vida de la población definidas por las políticas sociales desarrolladas.
- y desde la cultura, los modos de interpretar la realidad y los tipos de relaciones que se establecen en el ámbito familiar, comunitario, social y político.

Entre los **factores endógenos**, señalamos:

- los procesos institucionales y de aula en crisis;
- la representación recurrente de la violencia social y familiar en niños y jóvenes;
- las reacciones a las múltiples formas de violencia ejercida por la escuela: el autoritarismo, la falta de participación real en la toma de decisiones; exigencia de enseñar y aprender con el mismo estilo; aprendizajes académicos de conocimiento fragmentado y distanciado de los problemas reales;
- imposición de una cultura única, con descalificación de otras conformaciones culturales diferentes.

3. Consecuencias

La violencia que elige como escenario a la escuela reduce la calidad de vida institucional, dificulta el logro de la mayoría de sus objetivos y aumenta los problemas y tensiones que la provocan, alimentándose así el círculo vicioso violento .

“ En quienes son víctimas de la violencia, produce miedo y rechazo hacia el contexto. En los agresores, disminuye la comprensión moral de sus actos y su capacidad para el ejercicio de competencias sociales. Y en ambos, agresor y víctima, refuerza un estilo violento de interacción que obstaculiza las relaciones positivas con el entorno”. (<http://www.cnce.mecd.es>).

4. Acciones preventivas

Para prevenir o detener la violencia en la escuela, es preciso:

- Adoptar un estilo institucional autogestionario no violento para resolver los conflictos.
- Desarrollar una cultura para la paz.
- Desarrollar competencias sociales . (Las competencias sociales se refieren a las capacidades complejas que poseen distintos grados de integración y se ponen de manifiesto en una gran variedad de situaciones correspondientes a los diversos ámbitos de la vida personal y social, donde se pone en juego la vida de relación de un sujeto. Suponen haber alcanzado esquemas de conocimiento que permitan seleccionar, aplicar y evaluar esquemas de acción valorativos y decisorios, adaptados a las características de las situaciones que se enfrentan. Son expresión de los distintos grados de desarrollo personal y participación activa del sujeto, en los procesos sociales; por lo tanto, síntesis de las experiencias que él ha logrado construir en el marco de su entorno vital, amplio, pasado y presente) (NB: Conceptualización elaborada a partir de la Recomendación 26/92 CFCE. Argentina).

Introducción

La autogestión institucional es un medio esencial para prevenir, administrar, gestionar y resolver los conflictos en la institución escolar desde el compromiso de todos los actores y con la autonomía en el ejercicio de los distintos roles.

Cuando el conflicto irrumpe en el escenario escolar, es necesario convertirlo en objeto de análisis o de intervención consciente por parte de la institución que debe generar espacios propios para la solución de los conflictos; propiciar el desarrollo de encuentros entre los actores del conflicto; desarrollar experiencias que promuevan formas de comunicación y difusión de los puntos de vista de los involucrados en el conflicto a través de diferentes medios. Todas estas experiencias deben apuntar a una ética de la convivencia a partir de la formación en valores y el interés por encontrar vías de solución pacífica de los conflictos.

La Mediación Escolar tiene como objetivo producir cambios en el conocimiento, actitudes y comportamientos de los docentes, alumnos, padres, tutores o guardadores, personal de apoyo a la gestión en relación con la comprensión del conflicto, la resolución de los conflictos interpersonales y la habilidad para usar la comunicación y las destrezas de resolución de problemas.

La escuela es, también, el ámbito privilegiado para la formación en competencias sociales que permiten educar en el conflicto.

Los Diseños Curriculares que se desarrollan en nuestras aulas, incorporan como contenido a trabajar diversas competencias sociales¹. Pensamos el trabajo con este elemento curricular como un espacio propicio para la reflexión y ejecución de tareas que colaboren a mejorar los sistemas de seguridad social. Para ello, es necesario primero replantear la formación de formadores, para darle un significado y sentido social.

La implementación de la Mediación Escolar y la resignificación de las competencias sociales propuestas en los currículos escolares, alentarán el protagonismo de las partes en la gestión de los conflictos y estimularán los valores de solidaridad, tolerancia, igualdad; además de promover el juicio crítico y la capacidad creadora de nuevas soluciones al problema de la violencia en la escuela.

Desarrollo

¹ Los Diseños Curriculares áulicos tienen como punto de partida otras construcciones curriculares referidas a los distintos niveles de concreción de las propuestas educativas: la de nivel nacional (Contenidos Básicos Comunes), la de nivel jurisdiccional (Diseños Curriculares Jurisdiccionales), la de nivel institucional (Proyecto Educativo Institucional y Proyecto Curricular Institucional). En cada una de estas construcciones aparecen, como contenidos o como expectativas de logro, competencias sociales a lograr en la escuela.

La Mediación Escolar permite abordar los conflictos desde el protagonismo de las partes, “estimulando los valores de la solidaridad, tolerancia, igualdad y alentando el juicio crítico y la capacidad creadora de nuevas soluciones” (Mediación Educativa. [http://www.mediacioneducativa.com.ar/notas O.htm](http://www.mediacioneducativa.com.ar/notas/O.htm))

Propuesta

Dos programas

- I. Implementación de la Mediación Escolar con la participación de la comunidad educativa: Docentes, Estudiantes, Personal Directivo, Personal de Apoyo a la Gestión, Padres, Tutores o Guardadores.**
- II. Resignificación de Competencias Sociales Escolares.**

Objetivos / Resultados a obtener

I. Del programa de Mediación Escolar

- ✓ Crear mecanismos de autogestión de la escuela, para la prevención y solución de los factores de violencia mediante procesos de educación para la participación de padres , tutores o guardadores; alumnos, docentes, personal directivo y personal de apoyo a la gestión.
- ✓ Constituir y capacitar equipos integrados por docentes, orientadores, estudiantes, padres, tutores o guardadores para desarrollar acciones que permitan la convivencia pacífica en la escuela.

II. Del programa de resignificación de las competencias sociales

- ✓ Abordar, desde la idea de seguridad, el análisis de las competencias sociales presentes en las propuestas curriculares vigentes .
- ✓ Resignificar la definición y el desarrollo de las competencias sociales presentes en los Diseños Curriculares vigentes en el marco del problema de la seguridad.
- ✓ Proponer programas de formación de formadores, para el diseño y desarrollo de las competencias sociales en el aula.

I. Implementación del programa de mediación escolar

Antecedentes

- Programa: Resolución de conflictos en instituciones escolares e investigación paralela. Presentado a la Dirección General de Escuelas en octubre de 2000 por un equipo interdisciplinario de mediadores integrados en el CIPRECO - Centro de Investigación y Prevención de Conflictos-, perteneciente a la Fundación Educar de Mendoza. (No fue implementado)
- Ley Nº 6937 / 01. Plan Provincial de Mediación entre Pares.(Mediación entre alumnos). No reglamentada.

Acciones

- Promulgación de una ley provincial para implementar la mediación cruzada, entre: estudiantes y adultos y entre adultos.
- Convenio de Cooperación Jurídica entre la Dirección General de Escuelas, el Ministerio de Justicia de la Nación y el Ministerio de Justicia de la provincia de Mendoza.
- Designación, por la Dirección General de Escuelas, de equipos de profesionales con certificación en Mediación para:
 - a) Apoyar para fortalecer la convivencia interna, a docentes, alumnos, personal directivo y personal de apoyo a la gestión; a padres, tutores o guardadores.
 - b) Capacitar en el uso de herramientas de mediación de conflictos a docentes, alumnos, personal directivo; padres, tutores o guardadores.
 - c) Organizar mecanismos de autogestión para la prevención y solución de los factores de violencia mediante procesos de educación para la participación.

Actividades y Tareas a seguir para obtener los resultados previstos

Diseño y desarrollo del Programa de Mediación Cruzada entre compañeros; entre alumnos y adultos; entre adultos

Responsables del cumplimiento de las actividades

- a) Capacitadores (internos o externos) entrenados y con experiencia probada en Mediación de conflictos.
- b) Docentes, alumnos, personal directivo, personal de apoyo a la gestión.
- c) Padres, tutores o guardadores, que usen las habilidades de resolución de conflictos en casa y que ayuden en la escuela, cuando sea necesario.

Recursos

Recursos materiales y económicos aportados a través del convenio de Asistencia y cooperación entre el Ministerio de Justicia de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Mendoza.

Fondos aportados por programas nacionales e internacionales interesados en la prevención y solución de la violencia en la escuela.

Localización

Se comenzaría a implementar en cinco escuelas que acepten el programa y lo incluyan en sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y en los programas específicos. Se equilibrará la implementación del programa en escuelas con contextos ampliamente conflictivos y aquellas que se proponen generar acciones preventivas.

Se incorporarán paulatinamente otras escuelas, a partir de la conformación de redes interinstitucionales alcanzando el efecto multiplicador necesario.

Tiempo de realización

Ciclos Lectivos 2004, 2005, 2006

Logros a alcanzar

Una escuela Pacífica, a partir de:

- El ejercicio de la autonomía institucional, con la participación de la comunidad escolar.
- La construcción de espacios y tiempos institucionales para la participación comprometida de los padres, tutores o guardadores.
- La construcción de espacios y tiempos institucionales para que docentes, alumnos, personal directivo y personal de apoyo a la gestión planteen conflictos y se comprometan en la búsqueda de soluciones pacíficas.
- El desarrollo de actitudes y compromisos de la comunidad escolar, para prevenir o plantear, enfrentar, administrar y resolver conflictos

II. Resignificación de competencias sociales escolares

Principios fundamentales de la propuesta (¿De dónde partimos?)

- Sociedad democrática y pluralista como lugar para la construcción de la seguridad.
- Escuela abierta y comprometida en la formación de *competencias sociales* como ámbito privilegiado para la construcción de la seguridad social, a partir del fortalecimiento de las relaciones de solidaridad y responsabilidad social y de una cultura de convivencia basada en la tolerancia y en la solución pacífica de los conflictos.
- Apertura de la escuela para el debate y la discusión de sus propósitos y funciones.

Actividades y Tareas a seguir para obtener los resultados previstos

- Constitución de grupos de trabajo intersectorial (especialistas en educación, docentes, sociólogos, psicólogos, representantes de las jurisdicciones nacional y provincial) de apoyo a los Equipos Curriculares de la Dirección General de Escuelas.
- Constitución del Plan de Acción.
- Trabajo de análisis crítico (resignificación).
- Evaluación de Diseños Curriculares desde la idea de seguridad.
- Construcción de propuestas
- Socialización de los resultados.
- Recomendaciones para la *adaptación curricular*.
- Capacitación docente situada.
- Elaboración de la propuesta, aplicación y evaluación.

Responsables del cumplimiento de las actividades

- Especialistas en educación y diversos actores sociales con compromiso en acciones para la seguridad (salud, trabajo, vivienda, minoridad).
- Representantes de las jurisdicciones Nacional y Provincial.
- Sociólogos, psicólogos, mediadores.
- Miembros de equipos curriculares de la Dirección General de Escuelas

Recursos

Recursos materiales y económicos aportados por el Gobierno de la Provincia de Mendoza.

Fondos aportados por programas nacionales e internacionales interesados en la prevención y solución de la violencia en la escuela.

Localización

Nodos de discusión con distribución en todo el territorio provincial: Centros Regionales de la Dirección General de Escuelas: Centro Norte, Zona Este, Valle de Uco y Zona Sur.

Tiempo de realización

Ciclos Lectivos 2004 - 2005

Logros a obtener

- Documento de análisis crítico y multisectorial de competencias sociales escolares.
- Propuestas para la concreción articulada de nueva propuesta curricular.
- Propuestas de adaptación curricular para la Formación de Formadores desde la idea de seguridad.
- Capacitación en el desarrollo de las competencias sociales: Taller para docentes.

Bibliografía

BALL, S. La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar. Paidós / MEC. Barcelona. 1989.

BASSEDAS, E. y otros Intervención educativa y diagnóstico psicopedagógico. Barcelona: Papeles de Pedagogía - Paidós. Barcelona. 1992.

BIRGIN, A; DUSSEL, I.; DUSCHATZKY, S.; TIRAMONTI, G (comp.). La formación docente. Culturas, escuela y política. Debates y experiencias. Bs. As. Troquel – Flacso. 1998.

BOURDIEU, P. La sociología del poder y la violencia simbólica. Revista de sociología. Volumen 11. 1999. N°12.

DEVALLE de RENDO, F.; VEGA, V. El rol del educador frente a la crisis. ¿Por dónde empezar a ser docente?. Bs. As. La Tiza. 2002.

10 Educación

ENSAYOS Y EXPERIENCIAS Número monográfico dedicado a "Mediación Escolar". Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas. Nº 24 . 1998.

GIMENO SACRISTÁN, J. Educar y convivir en la cultura global. Madrid. Morata. 2001.

IMBERNON, F. (coord.). La educación en el siglo XXI. Los retos del futuro inmediato. Barcelona. Grao. 1999.

LIPMAN, M. Pensamiento complejo y Educación. Madrid. Ediciones de la Torre. 1998.

MATURANA, H. Emociones y lenguaje en Educación y Política. 9ª Edición. Chile. GRANICA: Dolmen, Ensayo. 1997.

MARTINEZ PAZ, F. Legitimación de la acción educativa. Facultad de Filosofía y Letras. UNCuyo. Mendoza. 2001.

OEA. MECT. Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Balance de los años 90 en la Argentina. IIPE-UNESCO. Bs. As. 2002.

ONU. Convención sobre los Derechos del Niño. Asamblea General de las Naciones Unidas. New York. 1989.

PEREZ GÓMEZ, A. La cultura escolar de la sociedad neoliberal. Madrid. Morata. 1998.

PIÑERO, L. Felices por un rato. El embarazo adolescente La Pampa: Instituto Interdisciplinario de Estudios de la Mujer. UNLPampa. 1998.

PUNTES, S. Y MUNNÉ, M. Programa de Formación en Gestión y Resolución de Conflictos: Mediación. Módulo Inicial. Barcelona: Universitat de Barcelona. 1995.

ROJO, S. (coord.) . Violencia social y escolar. Cuadernillos Nº 1 a 5 . Buenos Aires: FUNDAC. 1997.

SAEZ DE HEREDIA, R. Enfoque global de la escuela como marco de aplicación de los programas de Resolución de conflictos. En: Brandoni, F. Mediación escolar. Propuestas, reflexiones y experiencias. Bs. As. Paidós. 1997.

SOLÉ, I. Orientación Educativa e Intervención Psicopedagógica. Barcelona. Universitat de Barcelona. 1998

TORRES SANTOMÉ, J. El curriculum oculto. Madrid. I Morata. 1991.

UNICEF – FUNDACIÓN AYRTON SENNA .Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe. 1998.

IWATZLAWICK, Paul y KRIEG, Peter. El ojo del observador. 1ª Edición. Madrid. Gedisa. 1994.

DOCUMENTOS ELABORADOS POR LAS DISTINTAS SUBCOMISIONES DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD.

DOCUMENTOS EN LA WEB.

BOGGINO, N. Los rostros de la violencia. <http://www.geocities.com/aulauy/rep.boggino.htm>

Convivencia Escolar y Prevención de la violencia. Ministerio de Educación y Deporte. http://www.Cnice.Mecd.es/recursos/2/convivencia/3/curriculum_escolar.

Corti, A. Mediación Escolar. Algo más que una técnica de Resolución de Conflictos. [File://A:Mediación Educativa – Notas.htm](File://A:Mediación%20Educativa%20-%20Notas.htm)

Counselling, P. Formación en habilidades sociales. [file://A:/Prevención de la violencia.htm](file://A:/Prevención%20de%20la%20violencia.htm).

Mediación Educativa. <http://www.mediacioneducativa.com.ar/notas> O.htm

Ministerio de Educación. Guías para tener una escuela segura. [www.Ed.gov/offices/ OSERS/ OSEP/ earlywrn](http://www.Ed.gov/offices/OSERS/OSEP/earlywrn). Html.

Estrategias para la prevención de la violencia. Oficina de Salud Mental de Nueva York. <http://www.omh.state.ny.us/omhweb/index-sp.html>.

PLAN DE SEGURIDAD
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO

Autor:
Dr. Roberto Godoy Lemos

Desarrollo

Módulo: Poder Judicial de Mendoza.

1. Marco teórico:

1.1. Situación actual:

En Latinoamérica el acontecimiento socio-político determinante de fines del siglo XX, ha sido sin duda, el regreso de los sistemas democráticos, que desde comienzo de los 80 ha beneficiado a la región en contraposición con las hasta entonces dominantes dictaduras militares.

El Poder Judicial forma parte del “paquete democrático” que las sociedades latinoamericanas suscribieron a partir de los '80. Si bien el Poder Judicial existe dentro de cualquier sistema político moderno, ejerce funciones vitales sólo dentro de las democracias.

Con la consolidación de la democracia, la Justicia va pasando al centro de la atención pública. Los ciudadanos, los abogados, los empresarios (nacionales y extranjeros) piden lo mismo: celeridad, eficiencia y acceso a la justicia. Descubren en nuestras sociedades que menos corrupción no es sinónimo de mejores negocios, si no se agrega una mayor predictibilidad legal. El buen funcionamiento del sistema judicial es condición necesaria para la solución de muchos males sociales.

En los últimos tiempos, al igual que otras instituciones de la Argentina, el desempeño del Poder Judicial está siendo severamente cuestionado desde distintos ámbitos públicos y privados.

La opinión pública emite constantemente juicios de valor negativos acerca del desempeño de la justicia, pero muchas veces se generalizan situaciones, adoptando como concepto global de la justicia, la percepción del ámbito penal con que cuenta la gente (sector en donde los casos tienen mayor publicidad)

“Los males estructurales por los que transita nuestra administración de justicia son el excesivo avance de las tareas administrativas sobre las judiciales, **constante duplicación de tareas por falta de oficinas centrales que asuman todas las labores de una misma característica**, graves deficiencias de comunicación, desaprovechamiento de recursos humanos y materiales; oscuridad de los registros, delegación de todas las funciones típicamente judiciales en empleados subalternos, carencia de medios tecnológicos de apoyo, deficiencias en la infraestructura disponible, falta de capacitación de los administradores, en los funcionarios e inclusive, en los jueces, fiscales y personal técnico, carencia de sistemas estadísticos confiables y sistemas procesales antiguos”.¹

1.2. Nuevo Modelo de Administración Pública:

¹ www.argentina.derecho.org/doctrina1

“La Administración Pública tiene que ver con *ejecutar la ley*, y ello nos lleva al Derecho, tiene que ver con *actividad, con rendimiento*, y ello plantea problemas de gestión y tiene que ver con el *poder* y ello supone dar respuesta a diferentes problemas”²

La transformación del Estado, las nuevas tareas a abordar por las diversas Administraciones públicas, y sobre todo la enorme cantidad de recursos financieros y humanos que ha supuesto y supone la creciente actividad de prestación de servicios que atienden las diferentes Administraciones, han puesto en primer plano la aproximación **economicista o Gerencialista**. Este tipo de aproximación denominado **eficientista** considera a la Administración Pública como un conjunto de personas y de medios dirigidos a la producción de bienes y servicios para la colectividad. De lo que se trata es de maximizar la relación coste- productos obtenidos.

Hasta ahora, en el Sector Justicia se ha actuado siguiendo percepciones y mitos que no han sido validados técnicamente. De allí las medidas mágicas con que se quieren solucionar los problemas y la recurrente frustración ante su confrontación con la realidad que tercamente las resiste.

El tratamiento técnico de los asuntos, antes de la definición propiamente política de los mismos, es vital para alcanzar la excelencia institucional en la formulación de las políticas judiciales. El equilibrio entre lo administrativo- gerencial y lo técnico permite conjugar las contribuciones que ofrecen las disciplinas del conocimiento científico y tecnológico con las aspiraciones del entorno y de la propia organización, mediante la experiencia y los valores que aportan los funcionarios decisores.

En las instituciones modernas la eficiencia se logra gracias a la presencia de mecanismos de control gerencial por los que los decisores estratégicos pueden seguir las ejecutorias y detectar a tiempo las distorsiones, desviaciones, obstáculos y retrasos, accionando oportunamente los correctivos necesarios en la implementación de las ejecutorias.

En la actualidad, las distintas infraestructuras de los Sistemas de Administración de Justicia tienen dificultades para conocer el estado real de las decisiones ejecutadas, hasta que inesperadamente surge algún resultado inconveniente. La falta de sistemas gerenciales que permitan la coordinación y seguimiento de las decisiones de gobierno judicial es decisiva en la ineficiente ejecución de sus políticas.

El procedimiento debe permitir que el ejecutor se informe de las particularidades de las decisiones, esto es, sobre los antecedentes y la motivación que las causan, las limitaciones bajo las que debe actuar, la discrecionalidad que puede ejercer, la oportunidad en que debe iniciarse la ejecutoria, el lapso y programación previstos para la ejecución y la descripción de los productos esperados. Así el ejecutor tiene la posibilidad de comprender mejor lo

² Joan Subirats, “La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. En Documentación Administrativa n° 224-225, octubre 1990- marzo 1991, pág. 16

que se persigue y como se espera lograr, evitándose cualquier distorsión comunicacional entre el decisor y el ejecutor.³

2. Diagnóstico social: Poder Judicial hoy

En el presente apartado desarrollaremos la apreciación de la sociedad civil respecto al acceso a la Justicia y la visión sobre los Poderes Judiciales del país.⁴

- Se garantiza el acceso a la justicia sólo a un pequeño sector de la población, a partir de una clase media con patrones sociales, económicos y educativos suficientes
- Defensorías de pobres y ausentes colapsadas e insuficientes
- Agobiado por el aumento de los litigios en calidad y cantidad: extramada judicialización
- Ritualismo
- Respuesta burocrática y dilatoria
- Revisando su rol de acompañamiento de los procesos sociales
- Ponderando en la escases, más que asignar derechos absolutos
- Repensando el rol del juez como acompañamiento de la organización de la sociedad y el buen vivir.
- Falta de confiabilidad en la Justicia (en 15 años, del 59% al 12%)
- Abogados formados para:
 - La lucha
 - Exacerbación de los conflictos
 - Discusión por todos los medios
- Escaso contacto con las personas.
- Presupuestos insuficientes y en disminución.
- Excesivo avance de las tareas administrativas sobre las judiciales
- Constante duplicación de tareas por falta de oficinas centrales que suman todas las labores de una misma característica.
- Desaprovechamiento de recursos humanos y materiales.
- Falta de capacitación permanente y de incentivos salariales para empleados, funcionarios y magistrados.
- Deficiencia en la infraestructura disponible.
- Sistemas procesales antiguos u ambiguos.
- Pocas posibilidades de actualizar las herramientas tecnológicas: falta de recursos destinado a lo informático – tecnológico.

3

Julio César Fernández Toro, “Los desafíos del gobierno judicial .Análisis y perspectivas de la reforma y gobernabilidad de los sistemas de administración de justicia*

⁴ Se ha tomado en cuenta lo publicado en los diarios locales de Mendoza en los últimos dos años, las demandas directas recibidas en el Poder Judicial de Mendoza y el trabajo “Encuentro para el Consenso” de la Asociación Conciencia y la Fundación Konrad Adenauer , desarrollado en el año 2001, en la parte atinente a la Reforma de la justicia.

Materia Penal

I. Normativa legal:

Actualmente la Provincia de Mendoza atraviesa por una situación “sui generis” en cuanto a la aplicación del Código Procesal Penal.

Los tribunales del fuero penal oscilan en su aplicación entre el antiguo CPP, las reformas parciales ordenadas y la perspectiva a corto plazo de una implementación poco feliz del nuevo CPP. Diríamos que transitamos un “mix” en el C.P.P. A ello se suma que la implementación total del CPP, conlleva contar con recursos económicos importantes que el gobierno actual, de conformidad a la situación económica financiera de la Pcia, no puede asegurar, por lo que su aplicación total se va a ver dificultada por motivos económicos.

Es necesario definir lo que se efectuará en este terreno, toda vez que en el próximo mes de Noviembre 2003 el Código regirá totalmente en la Primera Circunscripción Judicial (70% de la población) y en Febrero 2004 para el resto de la Provincia. Por la falta de acciones para posibilitar ese compromiso adoptado legalmente, es probable que estemos ante la tercera postergación del C.P.P. por lo que urge definir su total aplicación o la adopción de los mejores institutos legales compatible con el actual cuerpo procesal.

II. Evolución de la criminalidad:

Hoy la justicia mendocina enfrenta serios inconvenientes estructurales que impide que se cumpla con la demanda social. En consecuencia, la percepción de los mendocinos es que “no creen en la Justicia” y que “la Justicia no resuelve los problemas”

En el fuero penal, las variables de incidencia que originan la situación crítica son diversas: la transición en la implementación total del Código Procesal Penal, el aumento de causas ingresadas (en correlato al aumento de la criminalidad en la Provincia), escasos recursos materiales y humanos, la falta de acceso a tecnologías de investigación y a modernización de las herramientas informáticas existentes.

Del análisis estadístico uno observa que los delitos con pena menores a tres años han tenido una pequeña disminución (-0,87%), mientras que el ingreso de causas ante los Juzgados de Instrucción han tenido un gran aumento, 37%. (ver cuadro n°1) De los datos surge claramente que ha cambiado las característica de los delitos, por tanto de la inseguridad. Homicidios, robos gravados son los delitos que aumentan en forma aritmética día a día.

FIGURA N°1

Ingresados netos en la Provincia de Mendoza						
Años	FC ⁵	Variación Anual	Jl ⁶	Variación Anual	Total	Variación Trienio
2000	70364	0.00	55398	0.00	125762	
2001	67107	-4.63	53811	-2.86	120918	9.17
2002	66522	-0.87	70777	31.53	137299	
					1998	
					2002	28.87
					2007	
					2012	

Además podemos apreciar que en el total de causas ingresadas en la Provincia en el fuero penal (FC+ Jl), la variación en el último trienio (2000/2002) ha sido de un aumento del 9,17% y en los últimos cinco años del 28,87%.

Respecto a la tendencia, debemos aclarar que no es lineal.(Ver gráfico n°2). Sin embargo tomando variables concurrentes podemos proyectar un ingreso de 177.000 causas en el fuero penal de la Pcia para el año 2007, alcanzando a 228.000 en el año 2012.

GRAFICO N° 2

EVOLUCIÓN DEL INDICE DE CRIMINALIDAD TOTAL PROVINCIAL

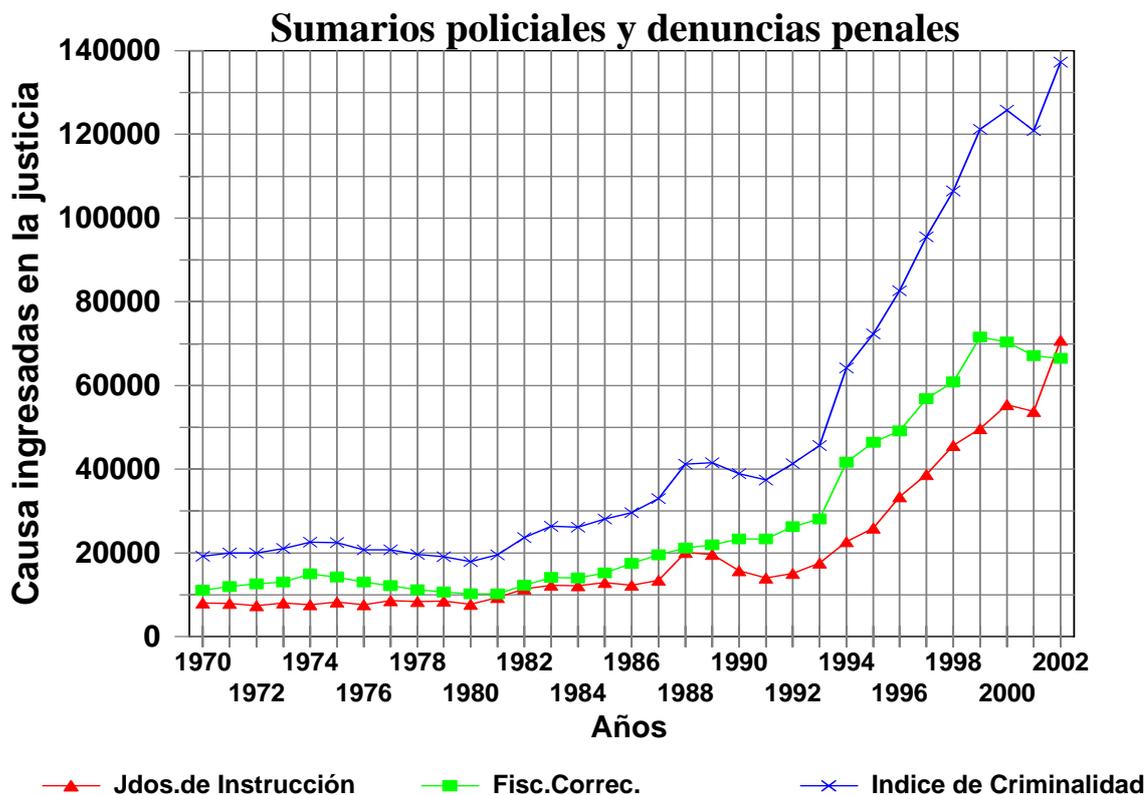
AÑOS	Ingresados netos en los Jdos de Instrucción	Ingresados netos en las Fiscalías Correccionales	INDICE DE CRIMINALIDAD
1970	8077	11105	19182
1971	7970	11966	19936
1972	7407	12599	20006
1973	7998	13011	21009
1974	7604	14915	22519

⁵ FC: Fiscalía Correccional

⁶ Jl: Juzgado de Instrucción

1975	8295	14164	22459
1976	7625	13057	20682
1977	8569	12100	20669
1978	8393	11194	19587
1979	8482	10639	19121
1980	7719	10190	17909
1981	9286	10187	19473
1982	11359	12236	23595
1983	12280	14071	26351
1984	12148	14007	26155
1985	12897	15196	28093
1986	12205	17442	29647
1987	13459	19529	32988
1988	20021	21182	41203
1989	19587	21912	41499
1990	15704	23281	38985
1991	14018	23365	37383
1992	15074	26273	41347
1993	17594	28063	45657
1994	22626	41603	64229
1995	25944	46381	72325
1996	33451	49167	82618
1997	38706	56803	95509
1998	45657	60887	106544
1999	49700	71587	121287
2000	55398	70364	125762
2001	53811	67107	120918
2002	70777	66522	137299

EVOLUCION DE LA CRIMINALIDAD MANIFIESTA



La evolución de la criminalidad en los últimos once años (1992/2002) fue del 232 %, lo que indica un altísimo incremento de la inseguridad y de la judicialización de los conflictos.

Cabe aclarar además que al aumento de causas no ha habido una adecuación correlativa en la creación de nuevos Juzgados o fiscalías o en su defecto no se ha implementado en su totalidad el CPPenal.-

III. Propuesta: Poder Judicial para el próximo trienio (2004/2007)

Competencia Administrativa:

- Otorgar facultades al órgano de superintendencia judicial para efectuar reestructuración, refuncionalización de los tribunales y redistribución equitativa de causas.
- Modificar la Ley Orgánica de Tribunales y sancionar la del Ministerio Público, propendiendo a la eficacia, eficiencia y flexibilidad organizativa.
- Otorgar mayores y más variada facultades disciplinarias a la Superintendencia de la Suprema Corte de Justicia.

- Formular e implementar el control de gestión, para asegurar eficacia y eficiencia.
- Dictar el Código de Ética Judicial, asegurando la responsabilidad de jueces y funcionarios.
- Formación y Capacitación obligatoria para Magistrados, Funcionarios y Empleados.
- Revisar el funcionamiento del Consejo de la Magistratura.
- Evaluar y accionar en favor de acciones que garanticen la independencia del Poder Judicial.
- Crear el Estatuto del Magistrado
- Implementación Ley 6781 de Magistrados Suplente y Subrogantes.
- Mejorar la utilización de las Tecnologías de Información en los Tribunales, incluidos en un Plan con objetivos, metas y recursos.
- Facilitar normativamente la utilización de las Tecnologías de Información como modo de agilizar los procesos.
- Definir indicadores y estándares de desempeño, cuyo cumplimiento determine el derecho a la feria de julio.
- Evaluar y accionar a favor de acciones que garanticen la independencia del Poder Judicial.
- Estadísticas destinadas al diagnóstico y al análisis de la organización y gestión judicial.
- Expediente informático: pasar a la oficina judicial sin papeles

Área Jurisdiccional:

- Mayor utilización de los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos.
- Trabajar transversalmente en las normas verificando el efectivo acceso a la justicia garantizado constitucionalmente.
- Establecer procesos más ágiles en todos los fueros y jurisdicciones.
- Instaurar el procedimiento de las “pequeñas causas”
- Diferenciar procesalmente causas “simples” de las “complejas”
- Relocalizar los órganos y oficinas judiciales, llevándolos permanente o periódicamente a los distintos centros poblacionales.
- Evaluar la justicia vecinal (comunal, barrial o rural) con amplia competencia y bajos costos.
- Crear un centro de asistencia al ciudadano donde poder realizar consultas y recibir asesoramiento jurídico.
- Redefinir la competencia material jurisdiccional asignada a la Suprema Corte de Justicia.
- Vigencia total del Código Procesal Penal Ley 6730. Asignación de los recursos necesarios para su implementación.
- Reforma del Código Procesal Civil y el Código Procesal Laboral
- Actualización de la Ley 6354 de Minoridad y Familia.
- Inicio de las actividades del Fuero Minero (Registro y Tribunal)
- Funcionamiento de los Tribunales creados en el Valle de Uco por Ley 5996.

Recursos materiales:

- Efectiva concreción del Plan de Mejora de Infraestructura edilicia Ley 6231.
- Reconsideración del trámite del Proyecto Presupuestario del Poder Judicial.

- Financiamiento del Plan de Mejora de Infraestructura Física y Tecnológico del Poder Judicial, mediante la asignación del 100% de la Tasa de Justicia para este destino.

Medidas iniciadas:

UTILIZACION DE LAS TECNOLOGIAS DE GESTION.

1.- Se puso en marcha el 16/9/03 la Secretaría General de Causas NN (SE.GE.NN). A partir de la carga informática que se hace en sede policial, el Poder Judicial toma los datos informáticos de la denuncia y se realiza la transferencia electrónica. Esto trae como consecuencia el ahorro de recursos humanos y de tiempo, ya que en sede judicial no se vuelven a cargar los datos.

Esta experiencia es pionera en el país, dado que solo en Mendoza se ha podido lograr compatibilizar los sistemas informáticos manejados por el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Seguridad, lo que permite la no duplicidad de tareas y funciones, y la posibilidad de contar con información en forma inmediata a los hechos, y evitar pedido de datos a través del papel, haciéndolo actualmente informáticamente.

DEFINIR INDICADORES Y ESTANDARES DE DESEMPEÑO, CUYO CUMPLIMIENTO DETERMINE EL DERECHO A LAS FERIAS DE JULIO

La presente propuesta se encuentra plasmada en el art. 532 del Proyecto de Reforma del Código Procesal Civil, el que expresa: *Artículo 532º - Incorpórese como inciso 17) del artículo 13 de la Ley N° 552 (Ley Orgánica de Tribunales), el siguiente texto:*

"17) Disponer lo relativo a las Ferias Judiciales, conforme las siguientes pautas:

a) Los Magistrados, Funcionarios y agentes del Poder Judicial, gozarán de una feria anual durante todo el mes de enero.

La Suprema Corte determinará qué Magistrados, Funcionarios y empleados quedarán de turno, para dar cumplimiento a las medidas correspondientes en las causas en las cuales y, conforme al Código Procesal Civil, procediera a la habilitación de los días de feria y en los casos en que, por causas sobrevinientes, así se resolviera.

Quienes cubran el turno correspondiente al mes de enero, deberán tomar en forma íntegra la pertinente licencia compensatoria, durante los meses de febrero y marzo subsiguientes, pudiendo el Tribunal Superior establecer excepciones a dicho plazo por razones de servicio.

b) Antes del 1 de marzo de cada año, la Suprema Corte de Justicia, podrá disponer -por decisión fundada- una feria judicial, durante diez días hábiles, entre el 10 y el 31 de julio. Igualmente, deberá establecer en forma anual las metas o estándares de trabajo a alcanzar por los órganos jurisdiccionales y dependencias administrativas, cuyo cumplimiento debe ser verificado a través de indicadores objetivos de gestión judicial y administrativa.

Antes del 15 de junio, la Sala III de este Tribunal podrá disponer -también por decisión fundada- que determinados órganos jurisdiccionales y dependencias administrativas, que no hayan alcanzado esas metas o estándares, concurren

durante esos días de feria a sus lugares habituales de trabajo, a cumplir tareas atrasadas, en las condiciones que imponga.

La Suprema Corte deberá establecer los órganos judiciales que cubrirán el turno correspondiente a la feria de julio. En este caso, la licencia compensatoria deberá ser gozada íntegramente durante el mes de agosto subsiguiente, pudiendo el Superior Tribunal establecer excepciones a dicho plazo por razones de servicio.

c) Todas las resoluciones a que se refiere este artículo deberán ser publicadas inmediatamente en el Boletín Oficial."

El Proyecto de Reforma del CPC, se encuentra sin tratamiento en la Cámara de Diputados de la Provincia.

EXPEDIENTE INFORMATICO O VIRTUAL: PASAR A LA OFICINA JUDICIAL SIN PAPELES

Desde hace varios años, el Poder Judicial de Mendoza viene invirtiendo en tecnología informática. Por razones presupuestarias, en el 2002 no se pudo actualizar y mejorar el stock informático, situación que se está revirtiendo en forma paulatina.

Mendoza, cuenta con una base tecnológica y de comunicaciones de avanzada respecto al resto de los poderes judiciales del país. Lo que se intenta es poder implementar el expediente informático, y abandonar el soporte papel.

VIGENCIA TOTAL DEL CODIGO PROCESAL PENAL LEY 6730. ASIGANCION DE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA SU IMPLEMENTACION

Durante el 2002 El Poder Judicial realizó el estudio de los recursos necesarios para la implementación del C.P.P. . Atento a las restricciones presupuestarias, el P. Ejecutivo solicitó la prórroga para la implementación total.

En la actualidad se encuentran en vigencia los artículos 364 al 561 del Código Procesal Penal (Ley 6730 t.o. ley 7007) conforme a lo dispuesto en la ley 7116.

Acciones requeridas para la mejora del servicio de Justicia.

PRESUPUESTO:

Iniciativa legislativa directa. Modificación de la remisión del Presupuesto. Poder Judicial de Mendoza remite directamente a la Legislatura al igual que el propio órgano legislativo.

Recomposición de la relación entre órganos y demandas jurisdiccionales:

PLAN TRIENAL

Adecuación de los órganos jurisdiccionales de conformidad con la demanda. En la última década el incremento de la litigiosidad en los distintos fueros ha llegado a triplicarse en la Justicia Penal y a duplicarse en

materia Civil, de Familia, Concursal Tributario y en menor medida en lo laboral. No obstante ello la estructura del Poder Judicial ha permanecido con escasas o nulas variaciones. En el presupuesto 2004, se ha solicitado el primer año de ese plan, donde se encuentra detallado la creación de Juzgados en toda la Provincia.(Anexo V inc. XI).

Código Procesal Penal

Entrada en vigencia de la Ley 6370. Proyecto de Presupuesto 2004. Anexo V.

Reforma del CP Civil y el CP Laboral

Tratamiento legislativo del Proyecto de Reforma del CPCivil. Reforma del Código P. Laboral.

Efectivo cumplimiento de las leyes vigentes:_(los montos presupuestados se encuentran detallados en el Proyecto del Presupuesto del Poder Judicial 2004. Anexo V)

Ley 6781 (Magistrados Suplentes y Subrogantes)
 Ley 6354 (Co- Defensores y Mediadores de Familia)
 Ley 5994 (Tribunales de Tunuyán)
 Acordada n° 17867 (Secretaría General de Causas NN. SE.GE.NN)

Creación de centros asistenciales jurídicos al ciudadano

Convenio con el Colegio de Abogados y / o Universidades a fin de brindar asesoramiento jurídico.

Deberán existir centros asistenciales en todas las Circunscripciones Judiciales.

Dictado de normas legales para:

- descentralización de los órganos y oficinas judiciales, llevándolos permanente o periódicamente a los distintos centros poblacionales.
- Implementación de la justicia vecinal (comunal, barrial o rural) con amplia competencia y bajos costos.
- Creación del Ministerio Público.

Todas estas acciones se construyen desde el diálogo y el trabajo en conjunto. Por tanto este Poder se compromete a un trabajo coordinado con el resto de los organismos gubernamentales y entidades de la sociedad civil, en un marco de diálogo fructífero y superador a los conflictos y en pos de lograr un mejor servicio de justicia.

Conclusión

Conclusión y desafío:

Como lo expresara la Mesa del Diálogo Argentino (2002), el deterioro moral ha minado la confianza de los ciudadanos, se ha quebrado la credibilidad en las instituciones públicas, se ha alterado la convivencia y las reglas de juego de la vida económica.

En consecuencia, los ciudadanos claman por justicia y la coyuntura ha profundizado el divorcio entre la gente y los jueces.

Los jueces son la última garantía constitucional pero su trabajo se realiza en un sistema de justicia pensado para hace dos siglos atrás, que hoy no tiene capacidad de dar efectiva respuesta a las demandas sociales, ni ajustarse a las propias necesidades de los que la integran.

El desafío es un poder judicial independiente, accesible, confiable, eficiente.

Por último, para lograr una verdadera función de prevención en el sistema penal la respuesta no es únicamente el mero incremento de penas sino, principalmente, lograr una conciencia en quien delinque que existe una elevada probabilidad que se lo someta a proceso y llegue a una sentencia judicial oportuna. El eje de esta prevención es el lograr esclarecer la mayor cantidad de hechos cometidos y reducir el porcentaje de aquellos que quedan en la impunidad.

Sólo así haremos habremos de cumplir con la garantía constitucionalmente otorgada a la Sociedad del derecho a gozar del respeto a sus derechos y al cumplir sus obligaciones mediante por un Poder Judicial que convierta las declamaciones en realidades.

SITUACIÓN CONTRAVENCIONAL EN LA PROVINCIA DE MENDOZA

Autor:
Dr. Arístides Agüero

Desarrollo

I.- La materia contravencional, esencialmente de naturaleza penal y de constante mutación, ha sido generalmente olvidada por juristas, magistrados, legisladores, universidades y hasta por el mismo Estado.-

Existe desde siempre una especie de “conciencia” de que la misma es tema de bagatelas. Los abogados no están especializados en la materia, las leyes no se conocen suficientemente por la población ni la autoridad impone con eficacia su cumplimiento.-

Sin embargo, la represión de las faltas y contravenciones hace esencialmente a la seguridad pública y a la mejor calidad de vida de la comunidad, pues se trata de infracciones que nacen de la general incultura y de los vicios sociales, alterando la diaria y pacífica convivencia ciudadana, generando pequeños conflictos y siendo germen para el delito.-

El olvidarlas trae aparejado fomentar un caldo de cultivo para futuras delincuencias. El delincuente seguramente no comenzó siendo un criminal nato, sino que su carrera en el delito se inició con pequeños menosprecios y desobediencias a la ley, sin respetar la libertad de los otros.-

Vemos con tristeza cómo día a día se pierden valores éticos, culturales y jurídicos, cómo las conductas antisociales van en aumento y cómo nuestra comunidad sufre los embates de la impotencia de políticos, autoridades y funcionarios que no dan acierto en solucionar los problemas que presenta la diaria inseguridad.-

Uno de los pilares que sostiene a una comunidad en orden, paz y armonía es la materia contravencional, que no por insignificante es menos valiosa, pues es un medio de prevención del delito. Justamente, a través de ella se busca mantener el orden público, la seguridad, la salubridad, la moralidad y aún la actividad económica y social del Estado, quien hoy se ocupa más de los graves delitos y descuida las pequeñas infracciones que por su gran cantidad y reiteración van minando poco a poco y profundamente a la sociedad, hasta el punto de hacer cambiar la conciencia colectiva que comienza a aceptar como normales aquellas conductas que antes valoraba como perjudiciales, en razón de que todos las realizan y, por ende, las acepta como buenas.-

II.- En la Provincia de Mendoza regía desde el año 1900 el “Código de Policía” que a la vez que organizaba la institución policial y sus procedimientos, establecía faltas y contravenciones reprimidas y juzgadas por la misma autoridad policial. A partir del año 1965 se dictó el “Código de Faltas” (Ley 3.365), el cual entró en vigencia a principios de 1966 y que hasta ahora nos rige con varias reformas parciales en su haber. En ese mismo año sabiamente se creó a través del mismo cuerpo legal, el Fuero de Faltas dependiente del Poder Judicial de la Provincia, sacándole la competencia jurisdiccional a la autoridad policial. Posteriormente, a través de los años se creó un Juzgado de Faltas en San Martín, otro

en San Rafael y otro en Tunuyán, que en realidad es Juzgado Correccional en lo penal pero también con competencia en materia de faltas.-

Sin embargo, luego de casi treinta y cinco años y a pesar que la sociedad mendocina ha crecido en población, en tecnología, en estructura edilicia, en parque automotor y en problemas sociales de distinta índole, la Justicia de Faltas sigue siendo la misma, con la misma ley y con los mismos Tribunales. Ejemplo de ello es la Ciudad Capital, la que cuenta con los mismos dos Juzgados de aquel entonces para todo el Gran Mendoza.-

Esta estructura judicial evidentemente no alcanza a resolver todas las causas que le llegan a su conocimiento, le es materialmente imposible; la mayoría de los expedientes se archivan o se prescriben. Hoy se reprimen sólo aquellas faltas que se consideran más importantes: prostitución, algunos juegos de azar, ruidos molestos, insultos, apelaciones viales, etc. El resto de las contravenciones ha caído en desuso, algunas han pasado a ser delito, otras la costumbre las ha “derogado”, otras que más bien pertenecen a la esfera municipal no son aplicadas ni por el Municipio ni tampoco por la Provincia, y, por último, de las que se reprimen sólo se lo hace con aquellas que a criterio del funcionario de turno así debe hacerse, es decir que la ley contravencional se aplica según sea el cristal con que se la mire y no como un deber de legalidad. Para ello, basta con leer los diarios o con salir a la calle para ver cómo han proliferado los adivinos y manosantas, la oferta de prostitución, los llamados “saunas”, la venta indiscriminada de alcohol, de réplicas de armas en jugueterías, de pirotecnia a menores que se repite todos los fines de año sin excepción, los animales sueltos en zonas urbanas, la contaminación ambiental, las permanentes infracciones de tránsito de toda índole, la mendicidad con menores, los juegos de azar clandestinos, la violencia en los estadios de fútbol, etc., etc., todas conductas previstas y penadas expresamente por la ley. Pareciera entonces que estamos rodeados por leyes vigentes que no se cumplen ni tampoco se aplican.-

El procedimiento de faltas que, en un principio, se estructuró como un proceso penal especial, de carácter sumarísimo dada la necesidad de la rápida solución de conflictos, se ha desvirtuado en la práctica, debido a la gran cantidad de expedientes a resolver, y los conflictos que deberían tener sentencia inmediata en días u horas, demoran meses o bien prescriben.-

Las sanciones, que si bien han sido actualizadas en sus montos de arresto y multa, no alcanzan a veces a impedir la comisión de futuras infracciones; tanto es así que hasta en lo nacional se ha pensado en elevar algunas a delito, como es el caso de los juegos de azar. Las penas no cumplen su fin de prevención individual (p.ej., las prostitutas que confiesan su falta para lograr pronto su libertad y volver al “trabajo”).-

La capacitación de funcionarios policiales que está en marcha, no es aún óptima sobre esta materia. En la calle se persigue más a los contraventores que no cumplen con las “pautas” -ilegales- que la policía impone, y muchas veces no se interviene frente a hechos importantes que la ley prevé.-

Lamentablemente, unido a todo esto contamos con una ley anticuada en ciertos aspectos, a la cual se le han ido efectuando “parches” que al ingresar a la misma con la intención de solucionar un conflicto, han creado otros, ya que el legislador no ha tenido la visión suficiente del efecto que su reforma produciría en el contexto del ordenamiento jurídico.-

El Código de Faltas ha perdido actualización y coherencia sistemática; existen conductas que a la comunidad ya no le interesa reprimir como así existen otras que es necesario prevenir y castigar por ser nocivas a la sociedad. Por otro lado, el Código contiene algunas figuras de tipo peligrosista que no significan daño o peligro cierto para terceros, sino más bien modos de ser de los individuos. Y la Ley de Tránsito existente, a pesar de su detallismo, no logra solucionar los problemas del tránsito público que cada vez son mayores.-

Como si esto fuera poco, existe una gran cantidad de normas contravencionales provinciales sobre diferentes temas que regulan diversas conductas de toda índole, sancionadas con penas, las cuales no son aplicadas; es más, diríamos que son desconocidas por la población y hasta por las autoridades. Frente a ese desconocimiento muchas veces hemos visto tratar de hacer justicia fuera de la ley, lo que no es más que crear injusticias.-

Por último, en la Provincia existe una superposición de normas provinciales y municipales que tratan y castigan los mismos hechos, y hasta a veces chocan con normas nacionales.-

La Provincia ha quitado competencias a las Municipalidades que por la Constitución y la ley les habían sido conferidas en esta materia, y a la vez se han dictado normas sobre temas en que los Municipios también legislan, por lo que al ciudadano se le aplican a veces dos sanciones por un mismo hecho. Pero el problema va más allá, pues incluso sobre las mismas leyes provinciales existen cuestiones contravencionales legisladas en forma muy similar (v.gr., el caso de la conducción peligrosa en el Código de Faltas y la infracción vial grave sancionada por exceso de velocidad en la Ley de Tránsito).-

Asimismo, no es muy clara la actual distribución legal de competencias (v.gr., las faltas viales, en los Municipios que cuentan con Justicia Administrativa de Tránsito, conforme a los convenios con la Provincia, son perseguidas por sus agentes municipales, y los policías de la Provincia deben abstenerse de intervenir a pesar de presenciar tal vez la infracción, llegándose al absurdo de declarar nula el acta contravencional que ellos levanten). Incluso se legislan infracciones de naturaleza penal dándole facultades de represión y de juzgamiento a la autoridad administrativa, sin recurso ante la Justicia (v.gr., ley 6.954, sobre pirotecnia).-

Otra problemática que se puede señalar en esta materia es que las infracciones municipales se hallan previstas en una serie dispersa de ordenanzas que se modifican unas a otras, careciéndose de una legislación sistematizada y ordenada a través de un Código de Faltas Municipales, pues el viejo Digesto de la Capital ha quedado como anecdótico.-

A la vez, los Ayuntamientos sufren la falencia de un verdadero Poder Judicial Municipal que imparta justicia contravencional en forma independiente, rápida y eficaz sobre temas propios de su ámbito. Nuestra Constitución Provincial no lo contempla y, por ende, se continúa con el sistema de tipo administrativista, con recursos abiertos para ante el Poder Judicial de la Provincia, lo que en última instancia y aunque la Corte lo haya admitido puede tildarse de inconstitucional, ya que la Administración sigue atribuyéndose facultades judiciales, violándose así el principio constitucional de división de poderes y la prohibición de ejercer funciones judiciales.-

III.- Respecto a las posibles soluciones a los conflictos planteados, debemos expresar que el tema que abordamos no es nuevo. Ya en los albores del siglo XX, el Dr. Juan E. Serú, autor del viejo “Código de Policía” de la Provincia de Mendoza, decía: “Las leyes contravencionales deben tender a la conciliación del respeto que inspiran las garantías individuales con el interés público, para asegurar el orden en la sociedad, vigilando y protegiendo así permanentemente sus intereses... Las previsiones de la ley tienen que reducirse a establecer los límites a que deben circunscribirse los individuos y la autoridad para la conservación de su fin primordial: el mantenimiento del orden bajo la sólida base del respeto al Derecho y a la Justicia por el hombre, la sociedad y los funcionarios públicos... Las disposiciones de la ley deben adaptarse a las necesidades de la Provincia... Las influencias avanzadas no deben suprimirse, porque la ley no es para un día y su observancia se facilita con el desenvolvimiento social e institucional del pueblo”.-

Por ello, es que proponemos:

A) Reforma constitucional: Autonomía de los Municipios y creación de un Poder Judicial Municipal independiente en cada uno de ellos, con competencia en materia de faltas.-

B) Deslinde de competencias: Tanto desde el punto de vista legislativo cuanto jurisdiccional se deben deslindar las faltas penales contravencionales de las faltas penal-administrativo municipales, evitándose además, de esta forma, la doble imposición de sanciones por el mismo hecho (p.ej., la venta de artificios pirotécnicos a menores de edad, conducta que es reprimida tanto por la ley nacional 24.304, como por las leyes provinciales 5.956 y 6.954 y por la ordenanza 3.233/94, infracción por la cual el autor sufrirá al menos dos sanciones por un solo y mismo hecho, aun cuando se le diga que una lo es provincial y la otra municipal).-

En la futura reforma constitucional se deben separar correctamente las competencias contravencionales y de faltas que le correspondan a la Provincia y a los Municipios. Las materias propias de éstos deben ser perseguidas y juzgadas por ellos. Muchas de las actuales contravenciones del Código de Faltas son de eminente carácter municipal, por lo que deben ser trasladadas a dicho ámbito, dictándose a la par de un Código Contravencional Provincial, un

Código de Faltas Municipal general para todos los ayuntamientos, con sus respectivos procedimientos.-

C) Legislación especializada: Se le debe prestar más atención a la materia contravencional, y se debe legislar con conocimiento; sólo los especialistas deben intervenir en el dictado y asesoramiento de estas leyes, pues si bien ya desde la experiencia, la conciencia nos dicta que es más grave el delito que la falta y que el delincuente nos lesiona, resulta ser que el contraventor socialmente nos molesta. La materia debe recobrar su valor, pues hasta los abogados aconsejan a sus clientes, cuando se trata de contravenciones, que son hechos de poca importancia. Sin embargo, no podemos negar una mayor lesión jurídica o mayor daño social en el delito y, por ende, la correspondencia de una pena más severa. Pero si bien el hecho delictivo es más grave que la falta, ésta ocurre con mayor frecuencia, afectando a la sociedad tanto o más que el delito, por lo que se debe concientizar a la población que estos hechos deben denunciarse, para que lleguen a la Justicia, reciban sanción y no prescriban. Por ello, es mejor prevenir y reprimir las faltas, con rigor y de inmediato que tener que castigar el delito de consecuencias más graves.-

D) Ley eficaz: Una medida ineludible es que la ley debe aplicarse con eficacia. No se trata tanto de modificarla sino de arbitrar los medios para que la ley se respete y se cumpla en todo sentido y en todo lugar. Debe tenerse en cuenta que el Derecho Penal Contravencional Provincial no se limita al Código de Faltas y a la Ley de Tránsito, sino que existe un sinnúmero de leyes y decretos que regulan esta materia, que se hallan vigentes y que deben ser aplicadas. La disciplina es muy extensa y abarca temas como recursos naturales (arbolado, bosques, parques, caza, pesca), medio ambiente (contaminación, residuos), consumo de alcohol (alcoholemia, bebidas alcohólicas, diversión nocturna, tabaco, tóxicos), animales (canes, ganadería), deportes (náutica), moralidad pública (cinematografía, espectáculos públicos, juegos de azar, prostitución), seguridad pública (armas, menores, pirotecnia, policías, secuestro), municipios (cementeros, hoteles-alojamiento, locales bailables, pesas y medidas, publicidad, venta ambulante, construcciones) y otros temas diversos (abogacía, elecciones).-

La mayor exigencia es que debe aplicarse la ley contravencional y hacérsela cumplir, tanto por parte del Estado como por parte del ciudadano, ya que el Código de Faltas no se agota con la prostitución, los juegos de azar o los espectáculos deportivos, sino que cumple una importante función al prevenir y sancionar comportamientos antisociales de los individuos que componen nuestra sociedad provincial, con el fin de mejorar su calidad de vida permitiendo relaciones más democráticas y equitativas, pues el fin último del Derecho Contravencional es mejorar la convivencia y evitar el futuro delito. En la vida diaria, lo más cercano y cotidiano al ciudadano es la comisión de una infracción provincial de carácter penal y de menor cuantía, por implicar el hecho una menor gravedad social y, por ende, con sanción menor, la cual busca proteger valores e instituciones locales a través de la prevención y la reeducación, precisamente para que no se reiteren contravenciones y no se cometan delitos.-

Al menos el actual Código debe aplicarse, aunque se considere rezagado en el tiempo, pues está vigente más allá de que la conciencia

social de la comunidad le preste o no su aprobación o de que se hagan interpretaciones en base a legislaciones foráneas que se pretendan más justas aún en contra de la letra y del espíritu de nuestra ley.-

E) Revisión de la legislación: Se debe lograr que este Derecho Contravencional llame la atención de los juristas y del Estado, recordando siempre que con la sanción de las contravenciones se persigue, entre otras cosas, la prevención del delito. Por ello, debe reverse nuestro Código de Faltas, crearse nuevas incriminaciones, derogar las vetustas, actualizar las penas, agilizar el procedimiento, dejar en manos de los Municipios la tipificación de las contravenciones que sean específicamente de su conocimiento, crear más Juzgados de Faltas, con Jueces especializados, no sólo para sancionar estas conductas menos graves, sino también para amonestar, para educar a los contraventores y evitarles la caída en el delito.-

Nuestro Código ha sufrido distintas modificaciones a través del tiempo, todas parciales. Así, por el D.L. 1.944/74 , por las leyes 3.971, 4.459, 5.699, 5.774, 5.956, 6.055, 6.060, 6.125, 6.157, 6.193, 6.264, 6.444, 6.555, 6.629 y 7.019 y por el Decreto 734/94. El CF no debe a esta altura sufrir más reformas parciales, que en el fondo lo que hacen es desorganizar su estructura original. La futura reforma debe ser integral, coherente y sistemática, tratando de “descriminalizar” conductas que han sido abandonadas, debido a que valoraciones y exigencias morales de la sociedad moderna han cambiado y por tanto aquéllas ya no se ajustan a una debida ni necesaria penalización y, por el contrario, debe “criminalizar” nuevas conductas que vayan apareciendo y que sean realmente nocivas para el conjunto social. En esa creación legislativa se debe ser fiel al sentimiento de nuestra comunidad actual y legislar en beneficio de la sociedad penando sólo conductas de tipo contravencional -no de carácter individual, peligrosista ni tampoco eminentemente delictivas-, pero siempre atendiendo a pautas culturales de la región y no copiando figuras o instituciones foráneas que no se adapten al sentir de nuestra Provincia.-

F) Reglamentación eficaz del tránsito: En cuanto a la Ley de Tránsito, la libertad de circulación debe ser ordenada, tutelada y fiscalizada por el Estado a fin de mantener la seguridad y el orden públicos y prevenir accidentes y delitos. El aumento de lesiones y muertes debe llevar al Estado a concienciar su responsabilidad, neutralizando y erradicando los eventos causantes de aquellos hechos, en la medida de lo posible. Esa tarea de concientización se vuelve cada vez más difícil tras el incremento constante del parque automotor, de la infraestructura urbana existente, de la deficiencia de transitabilidad de algunas calzadas y aceras, de las obras que en ellas se realizan llevando a desvío y saturando otras vías de circulación, etc. El Estado debe normativizar mejor el tránsito de manera que sea fluido y con la menor cantidad posible de riesgos. Por ello, sería aconsejable planificar la señalización y semaforización, evitar los desvíos, exigir indefectiblemente el seguro contra terceros, eliminar determinados recorridos de ómnibus y camiones de las arterias céntricas, llevándolos fuera del estricto radio, favoreciendo además la expansión socio-cultural y económica de la población y el descongestionamiento en la circulación, evitando el atollamiento que se produce en horas claves en el radio urbano.-

Se debe propender a una mayor severidad en la aplicación de las normas del tránsito por parte del personal policial y municipal y por parte de la Administración en cuanto a la reglamentación y sanciones, unido todo ello a una profunda educación popular sobre este tema, la que debe comenzar desde los inicios de la escolaridad primaria y mantenerse en forma constante, pues el ciudadano debe conocer que el cumplimiento de las normas es para su seguridad y la de los demás.-

Se debe capacitar profundamente al personal policial o municipal en cuanto a las contravenciones y al procedimiento, pero por otro lado debe existir una buena educación vial del ciudadano (v.gr., es muy frecuente ver individuos que conducen aún estando inhabilitados o que lo hacen de noche sin ninguna luz). El hecho de la situación económica que hoy se vive no es motivo para eludir a la ley, por ello vale más un buen acatamiento a la norma y un mejor procedimiento estricto que una pena severa.-

Las infracciones viales deben ser sancionadas con suma rapidez; es imprescindible que se aumenten los juzgados viales en la Provincia. Si el inocente es condenado o el culpable absuelto se resquebraja el sentimiento de justicia del pueblo con las consiguientes perturbaciones sociológicas. Propiciamos la pena de arresto para las infracciones más graves (p.ej., conductores en estado de ebriedad, reincidentes, casos de fuga, reiterantes, vehículos sin elementales condiciones de seguridad, inhabilitados que siguen conduciendo), quedando la multa, la inhabilitación y la publicación de la sentencia, junto a los cursos de capacitación, para infracciones ocasionales, de menor peligrosidad.-

La mayoría de los delitos de tránsito se deben a la falta de consideración y disciplina y a la ligereza de los que conducen; el mal reside, más que en las fallas de la máquina, en el egoísmo, desaprensión e imprudencia de los conductores. Debe otorgarse la licencia de conductor bajo un riguroso examen de capacitación personal, médica, física, psicológica y técnica. Hoy la licencia de conducir es posible obtenerla fácilmente, con sólo pagar el arancel pertinente. Debe tomarse conciencia que el accidente de tránsito es una de las primeras causas de muerte en nuestro país. No se debe calificar a todo accidente automovilístico que produce lesiones o muertes de hecho culposos, podría haber ocurrido en forma dolosa, aún eventual.-

Por último, la redacción de la ley debe ser clara, luego bastará exigir su correcta aplicación.-

G) Aumento de tribunales: Se debe tender a la creación de más juzgados de faltas -contravencionales y viales-, en distintos puntos de la Provincia y en los Municipios, o al menos que los existentes ejerzan un doble turno en horas de tareas, para hacer más rápido y efectivo el procedimiento y la sanción; que el individuo sepa que de hallárselo culpable, su conducta ilícita, será sancionada de inmediato y que la pena habrá de cumplirse inexorablemente.-

F) Fomento de la materia contravencional: Es importante que esta materia de faltas se desarrolle y se haga conocer. Este Derecho Penal Especial debiera ser incluido como disciplina de estudio en las Facultades de Derecho, al menos en un Curso de Post-Grado o en un Área de Derecho Penal junto a otras materias de la especialización, pues de ninguna manera se trata de un “Derecho Penal de bagatelas” como se ha dicho. Aquélla es indispensable para el ejercicio profesional del abogado (p.ej., es más serio ser condenado a 90 días de arresto por omisión en la custodia de armas (art. 124, CF) que a 4 días de prisión por lesiones leves en riña (art. 94, CP). Su estudio también pertenece a la carrera policial y en seguridad pública, brindando conocimientos sumamente elementales para esa profesión, por lo que su dictado debe intensificarse, pues a cada paso que el policía da en la sociedad se encuentra con un hecho contravencional.-

En la práctica su ejercicio es constante y se necesitan profesionales que manejen con verdadera ciencia y técnica esta rama jurídica, ya sean éstos policías, abogados o jueces. Los primeros para prevenir el delito y reprimir las faltas evitando que cada uno actúe dentro de la comunidad como le venga en gana molestando el diario convivir, y para que las causas lleguen claras y bien instruidas a conocimiento del Magistrado de Turno. Los segundos para hacer valer con el debido conocimiento técnico el derecho de defensa. Los terceros -que tienen a su cargo el juzgar conductas humanas-, para hallarse mejor imbuídos del valor Justicia, con el fin de acercarse lo más posible a la Verdad, ejerciendo celeridad e inmediatez en el procedimiento el cual requiere una especialización no sólo de los magistrados sino también de los auxiliares, sin olvidar que lo que se persigue, en definitiva, es lograr el bien común, es decir, lo más conveniente y útil para el interés general.-

G) Aumento de sanciones: A modo de conclusión, nos vemos obligados a manifestar que para salvaguardar el bien jurídico de la seguridad pública, tendiente a proteger bienes y personas, se suele propiciar el aumento de las sanciones y una mayor represión policial. Pero el problema de la seguridad pública no se soluciona ni con el incremento de las penas ni dando mayores atribuciones a la policía.-

Hoy que reina la inseguridad una ley más dura no es la salida, pues cualquier sanción debe guardar relación con la conducta reprochada, de lo contrario será inconstitucional, y para ello deberán reducirse aún más los mínimos de las penas y aumentarse sus máximos, a fin de que el Juez pueda aplicar una sanción más justa. La solución tampoco está, en general, en elevar las contravenciones a delito (v.gr., existen proyectos que pretenden encuadrar los juegos de azar clandestinos en el Código Penal). Ello afectaría el orden federal quitándole atribuciones a la Provincia, y en el fondo las acciones seguirían siendo las mismas, la lesión al bien jurídico igual sería mínima, pero se aumentaría la pena lo cual no condice con un Estado de Derecho. El abultado aparato represivo del Estado no cambiaría con ello, igual prescribirían causas, se aplicaría el principio de oportunidad, poco se juzgarían estos casos en la Justicia Penal por ser de menor entidad (como ocurre, por ejemplo, con las infracciones por crueldad contra los animales; lo cual, cuando se condena a alguien inmediatamente llama la atención de la comunidad, ¡siendo que la ley 14.346 rige desde el año 1954!). Y si los hechos menores no se sancionan -precisamente por ser menores o por no haber tiempo para juzgarlos- la amenaza de

las penas no produce su efecto intimidante y disuasivo sobre la comunidad y la prevención general no opera con eficacia.-

Otorgar mayores atribuciones a las fuerzas de seguridad, tampoco es necesario, pues éstas ya cuentan con suficientes elementos como para cumplir adecuadamente su función, especialmente de prevenir contravenciones e impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias delictivas. Si se disminuye el control de la policía se acentuarán los abusos y la corrupción, y la cantidad de ilícitos será la misma. Las garantías existentes -a contrario de lo que piensa el común de la sociedad- no se dan para favorecer al delincuente o al contraventor, sino para que el hombre honrado no sea procesado arbitrariamente.-

El verdadero problema radica en que, o bien las leyes se ignoran, o bien la tarea actual resulta ineficaz. Estamos rodeados de leyes que no se cumplen, por inobservancia, por desconocimiento, por falta de recursos. Pareciera que la costumbre derogase las leyes, pero que conviene no decirlo. No se trata, pues, de aumentar en todos los casos las penas, sino de **hacer que las leyes se cumplan y las penas se apliquen**. Si todos los autores culpables de infracciones punibles -delitos, faltas o infracciones, viales o municipales- por insignificantes que ellas fueren recibiesen su correspondiente y justa sanción legal, el sistema de la seguridad pública comenzaría a mejorar.-

El sistema penal debe ser eficaz para la prevención y represión de los delitos. El sistema contravencional provincial debe, a su vez, ser eficaz para la represión de las faltas y también para la prevención de los delitos. Desde la prevención, el Estado debe esforzarse por seleccionar, formar, capacitar y controlar al personal encargado de la seguridad pública. Desde la represión, tal vez algunas conductas punibles necesiten de un agravamiento de la sanción, pero muchas veces no será necesaria la prisión o el arresto para lograr el respeto a la ley. Existen otros sustitutivos penales como los trabajos comunitarios, la prohibición de concurrencia, la caución de no ofender, los cursos de capacitación o las reglas de conducta de cumplimiento obligatorio que pueden operar con mayor eficacia en el delincuente menor o en el contraventor. En algún sentido, debe deslindarse el Derecho contravencional del Derecho penal, pues la convivencia necesita justicia local rápida y eficaz; de otro modo los resultados no serán los esperados y se fomentará aún más la inseguridad.-

Ya dijimos que no se debe legislar con parches y soluciones momentáneas e improvisadas que al ingresar al ordenamiento jurídico producen incoherencias e incertidumbres. La reforma legislativa -de hacerse- debe ir al origen total del problema y contar con la opinión de especialistas para lograr optimizar el funcionamiento y capacitación policial, y también el de la Justicia, para que la misma sea rápida y eficaz: que en breve plazo cada infractor reciba su sanción y que cada inocente sea absuelto. Pero no siempre será necesario reformar la ley, sino que bastará con aplicarla correctamente y cuando corresponda. Se debe comenzar por aplicar las leyes que se tienen y comprobar si son eficaces contra la violencia y la inseguridad, pues se cuenta con buenas leyes, con medios -clásicos y técnicos- procesalmente lícitos para la comprobación de los hechos punibles. La solución no está siempre en cambiar la ley, sólo hay que conocerla, respetarla, aplicarla con

humanidad y razonabilidad y cumplirla inexorablemente, pues no se pueden cuestionar las leyes y exigir que se apliquen según la conveniencia de cada criterio personal.-

SISTEMA PENITENCIARIO

Autores:
Dr. Eduardo Felix Mathus
Lic. Juan Carlos Carrillo

Introducción

Desde 1.853 nuestra Constitución Nacional, tomando como antecedente la resolución de la Asamblea del Año XIII, adopta los principios filosóficos que habían quedado plasmados en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (año 1.879).-

Como consecuencia de ello el Art. 18 de nuestra Carta Magna, reza: **"Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que la autorice"** alcanza sólo -a mi entender- a la institución denominada "cárcel" que, por su progenie, corresponde al lugar de alojamiento de los procesados, no obstante puede admitirse que la garantía constitucional alcanza igualmente a los condenados.-

Tanto la reforma constitucional del año 1.949 como los proyectos de reforma del Código Penal de 1.960, 1.973 y 1.974, asignan a la pena una acción educadora, preparando gradualmente al condenado para la vuelta a la vida libre.

En la misma dirección, diversos códigos penales, en el derecho comparado, atribuyen a la prisión un sentido de reforma, de influencia educadora y de readaptación.-

A los efectos de determinar la finalidad de la pena privativa de la libertad en su faz de ejecución, debemos remitirnos a la Ley Penitenciaria Nacional N° 24.660 la que en su art. 1° dice: **"La ejecución de la pena privativa de la libertad, en todas sus modalidades, tiene por finalidad lograr que el condenado adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad"**.-

Asimismo, mediante la reforma constitucional del año 1.994, fueron incorporados, entre otros, la Constitución Nacional (Art. 75 inc. 22) "La Convención Americana sobre Derechos Humanos" (Pacto de San José de Costa Rica) y el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (Pacto de Nueva York), importando ello un significativo avance en la tutela de los derechos de aquellos que se encuentran privados legítimamente de su libertad, ampliando de esa forma la garantía consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional.

En los textos de los instrumentos Internacionales ut-supra mencionados también encontramos referencias a la finalidad de las penas privativas de la libertad: **El Art. 10, apartado 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, indica: "el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados"**. Por su parte, el **Art. 5, apartado 6 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que: "Las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados"**.

Llámesese readaptación, reeducación, reabsorción o resocialización, el objeto del encierro punitivo, es tarea en principio asignada a la Criminología y en ese sentido es probable que sus avances científicos hayan conducido frecuentemente a disposiciones legislativas, lo cierto es que tal cual lo propugna la moderna penología, la piedra angular para alcanzar aquel objetivo no es otra que el **"tratamiento individualizado del condenado"**.

Nuestra Ley Penitenciaria al respecto adopta también aquel avance y en la última parte del art. 1º dice: **"El régimen penitenciario deberá utilizar, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, todos los medios de tratamiento interdisciplinario que resulten apropiados para la finalidad enunciada"**.

Sabido es que una de las mayores situaciones de "stres" desde el punto de vista existencial es la pérdida de la libertad, el encierro, la incomunicación con el núcleo familiar y con la comunidad, el cambio de modo de vida, de las relaciones interpersonales, las limitaciones psicomotrices y las culturales.

El ingreso al penal siempre implica un cambio existencial, provoca una intensa angustia, un temor indiscriminado y general.

Desde el punto de vista Institucional, el ingreso del individuo con una conflictiva delictual implica asumir la responsabilidad del tratamiento.

Las características de la Institución y principalmente sus objetivos, marcarán definitivamente al individuo porque es evidente que si la meta institucional es sólo la seguridad o la custodia del individuo, la Institución caerá rápidamente en aspectos irracionales y sumamente primitivos, en la dependencia individuo-institución, sin ninguna posibilidad de análisis histórico-personal del hombre que ha cometido un delito, o está sospechado de ello.-

i- Penitenciaría provincial

La actual Penitenciaría de Mendoza fue inaugurada, en su primera etapa, en 1.907 y ampliada y/o reformada en numerosas oportunidades.

Posee una estructura panóptica-radial, con catorce pabellones que tienen su eje en un patio central, todo ello cerrado por un gran muro perimetral que le da al edificio un aspecto de castillo medieval.

La Penitenciaría de Mendoza es de las que ha dado en llamarse en doctrina, "prisiones tradicionales", aquellas de tipo fortaleza y régimen disciplinario estricto. Pertenece al grupo de las denominadas "instituciones totales" y por ello, los sometidos a prisión o reclusión ingresan a un régimen de institución total.

En tal sentido, la prisión comparte su condición con los hospitales psiquiátricos, las dependencias militares o los conventos. La diferencia esencial que la distingue con los primeros es que el recluso es en principio sano y con los segundos en que su ingreso no es, obviamente, voluntario sino forzado.

Toda institución total tiene características absorbentes y una de ellas es la existencia de obstáculos que impiden o dificultan la interacción social, porque las cárceles, en sentido amplio, están organizadas para proteger a la comunidad contra quienes constituyen intencionalmente un peligro para ella.

Otra de las características que comparten las instituciones totales es la que quedan destruidas las barreras en las que se basa el ordenamiento común nuestros días y por las que son distintos los lugares en que el hombre trabaja, se recrea y duerme.

En la Penitenciaría, todos los aspectos vitales del internado en ella se desarrollan en un mismo lugar y sometidos a la misma autoridad, en convivencia forzosa con un número de personas que circunstancialmente se encuentran en igual situación, todos sujetos a un programa estrictamente determinado en el que una actividad sucede metódicamente a otra.

Las características enunciadas propician una verdadera escisión entre los internos y el personal penitenciario, el que solo permanece en la prisión durante su jornada de trabajo, regresando luego al mundo exterior. Contrariamente a ello, los internos son privados del contacto con el mundo

externo durante meses o años, solo morigerando su situación las visitas periódicas, cuando éstas no le han sido suspendidas a modo de sanción.

El sistema de seguridad es de los denominados "militarizados", so pretexto de seguridad, sometiendo muchas veces a los internos a sufrimientos más allá de los permitidos, caracterizándose en que la mayoría de los reclutados en el mismo son de escasa preparación para el desarrollo de sus actividades, limitándose casi el 80 % de aquella a la instrucción en el arte de la seguridad.

a) Capacidad de alojamiento e internos alojados

La Penitenciaría Provincial cuenta con catorce pabellones intramuros, con capacidad para alojar aproximadamente setecientos internos y en la actualidad se encuentran alojados, en el interior del penal, mil quinientos setenta y siete internos.

La Unidad nº 3, de alojamiento para mujeres, cuenta con veintinueve celdas para alojamientos y una celda de castigo, con capacidad para alojar a dos internas por celda, en la actualidad se alojan en dicha Unidad un total de noventa y cuatro internas, habiendo sido destinado para alojamiento el sector del comedor.-

La Unidad nº 4 o Colonia o Granja Penal, ubicada en el Distrito Gustavo André del Departamento de Lavalle, tiene lugar de alojamiento para ochenta internos, y se encuentran alojados ciento treinta y siete internos.-

La Unidad nº 5 y la escuela penitenciaria, que ha sido también destinada para alojamiento, tienen una capacidad total para cincuenta internos, encontrándose en la actualidad alojados ciento veintiocho.-

La Unidad nº 6, destinada al alojamiento de ex-miembros de las fuerzas de seguridad, se encuentran alojados veinte internos, con una capacidad de alojamiento para veinticuatro internos.-

Las Unidades nº 09 y 10 (módulos), destinado al alojamiento de menores adultos, con una capacidad total para doscientos cuarenta internos, se encuentran alojados doscientos treinta y un internos.-

En la D.I.N.A.D.I.F., se encuentra habilitado un

pabellón, destinado a alojar a internas que se encuentran en Período de Prueba, el que posee una capacidad de alojamiento para treinta internas, en la actualidad se encuentran alojadas diecisiete internas.-

b) Población general actual.-

Hombres:

Procesados Provinciales.....	927
Procesados Federales.....	131
Penados Provinciales.....	1.044
Penados Federales.....	63
TOTAL HOMBRES:.....	2.170

Mujeres:

Procesadas Provinciales.....	35
Procesadas Federales.....	15
Penadas Provinciales.....	27
Penadas Federales.....	17
TOTAL MUJERES:.....	94
<u>TOTAL GENERAL DE LA POBLACION... 2.264</u>	

c) Incremento de la población

<u>Año:</u>	<u>Población:</u>
1.997.....	1.046
1.998.....	1.212
1.999.....	1.480
2.000.....	1.680
2.001.....	1.877
2.002.....	2.069
2.003.....	2.284

d) Servicio de sanidad

La División Sanidad de la Penitenciaría Provincial cuenta con un total de quince médicos y once enfermeros para cubrir los respectivos turnos para la atención de toda la población, de los cuales un médico y un enfermero se encuentran prestando servicios en la Colonia o Granja Penal de Lavalle, y el resto en Penitenciaría Provincial.-

La Institución no cuenta con Sala de Internación. Existe un lugar, de reducidas dimensiones, destinado a la atención médica de los internos, ubicado en el interior del penal, donde solamente se realizan prácticas médicas de primeros auxilios, debiendo en casos de mayor complejidad ser derivados a Nosocomios públicos, existiendo en el Hospital Luis Lagomaggiore una sala judicial para internos de la Penitenciaría Provincial.-

e) Tratamiento

División Psicosocial y Tratamiento

Se encargan de la asistencia psicológica de los internos y del personal de la Institución, también colabora en la designación de los aspirantes.- Esta División es la que implementa el tratamiento correspondiente al régimen progresivo de la pena, a los internos alojados en el ámbito de la Penitenciaría Provincial.-

Dicha División cuenta con siete psicólogos, tres asistentes sociales y cuatro administrativos, para desempeñar sus funciones.-

Talleres en funcionamiento e internos trabajando:

Zapatería.....	13
Tatora y escoba.....	06
Pintura de obra.....	17
Mecánica.....	01
Chapería y Pintura.....	01
Electricidad.....	04
Plomería.....	08
Panadería.....	34
Sastrería.....	05
Imprenta.....	18
Herrería.....	18
Tapicería.....	04
Carpintería.....	32
Planificación.....	33
<u>TOTAL:</u>	<u>194</u>

f) Personal penitenciario.

La Institución cuenta para el Cuerpo de Seguridad con setecientos cuatro funcionarios, de los cuales cincuenta y seis son personal superior y seiscientos cuarenta y ocho personal subalterno.-

El cuerpo de auxiliares está conformado por ciento sesenta y seis funcionarios, de los cuales cuarenta y seis son personal superior y ciento veinte personal subalterno.-

II- Penitenciaria o cárcel de detenidos de San Rafael.-

a) Capacidad de alojamiento e internos alojados.-

La Penitenciaría o Cárcel de Detenidos de San Rafael, cuenta con tres pabellones destinados a alojamientos de internos, y dada la necesidad de lugar de alojamiento se ha ocupado también lo que era el comedor y sectores que estaban destinado a la guardia, como así también la sala de internación o enfermería con la que contaba la Institución.-

En la actualidad se encuentran alojados trescientos dieciocho internos, con una capacidad para alojar a ciento veinte internos.-

La Institución cuenta con una Colonia o Granja Penal, ubicada en las afueras de la Ciudad de San Rafael, en el que se encuentran alojados treinta y siete internos, teniendo una capacidad para treinta internos.-

b) Población General Actual.-

Hombres:

Procesados Provinciales.....	175
Procesados Federales.....	13
Penados Provinciales.....	150
Penados Federales.....	05
TOTAL HOMBRES:.....	343

Mujeres:

Procesadas Provinciales.....	06
Procesadas Federales.....	02
Penadas Provinciales.....	01
Penadas Federales.....	00
TOTAL MUJERES:.....	09

TOTAL GENERAL DE LA POBLACION... 352

c) Incremento de la Población.-

<u>Año:</u>	<u>Población:</u>
1.997.....	149
1.998.....	203
1.999.....	278
2.000.....	289
2.001.....	298
2.002.....	334
2.003.....	352

d) Servicio de Sanidad.-

La División Sanidad de la Penitenciaría o Cárcel de Detenidos de San Rafael, cuenta con un médico y cuatro enfermeros, que cubren las necesidades de la población, alojada tanto en la Penitenciaría como en la Colonia Penal. Existía una sala de internación, pero dada la necesidad de alojamiento ha sido destinada para ese fin.-

e) Tratamiento.-División Psicosocial y Tratamiento.-

La División Psicosocial cuenta con un solo psicólogo, quien desempeña las tareas propias de la División.-

Talleres en funcionamiento e internos trabajando.-

Albañilería.....	31
Herrería.....	05
Carpintería.....	06
Electricidad.....	02
Cocina.....	06
Panadería.....	05
<u>TOTAL:</u>	<u>55</u>

f) Personal Penitenciario.-

La Institución cuenta para el Cuerpo de Seguridad con ciento ocho funcionarios.-

El cuerpo de auxiliares está conformado por treinta y siete funcionarios.-

Lo que arroja un total de ciento cuarenta y cinco funcionarios.-

III- Evaluación de la situación penitenciaria

En primer lugar del análisis de los datos cuantitativos, se desprende que existe una sobrepoblación penal, que ha crecido a un ritmo del 10% anual desde el año 1997, lo que representa una duplicación de la población en el término de 5 años.

Esto representa una situación de crisis y emergencia del sistema, que requiere una atención especial, teniendo en cuenta que de sostenerse en el tiempo el ritmo actual de crecimiento, nos encontraremos a corto plazo con una situación insostenible.

Este cuadro de desborde tiene implicancias en primer lugar en lo que hace a los derechos humanos, por cuanto afecta a la dignidad de las personas privadas de libertad.

En efecto, en el caso especial de la Penitenciaría Provincial y en menos medida en es establecimiento de San Rafael, el hacinamiento produce un escenario de promiscuidad, que impide la realización de las actividades más elementales en condiciones aceptables. Nos encontramos con seis personas en una celda de 2 x 3 mts., impedidas no sólo de dormir en su propia cama, sino hasta de efectuar sus necesidades primarias a la vista de todos y en recipientes como bolsas de plástico.

Además las actividades de laborterapia se ven restringidas a sólo el 10% de la población del penal. Otro tanto sucede con la atención de la salud, donde no se cuenta con una sala de internación y es escasa la atención psicológica.

Todo esto nos lleva a que no se cumpla con el principio de resocialización, que es la base del cumplimiento de la pena, por lo que se espera una inserción plena en la sociedad, una vez cumplida la misma.

Por el contrario, existe una falta de adaptación, cuando no un rechazo, lo que lleva a índices de reincidencia de hasta un 70%, sumado a que existe una progresión en los tipos de delitos, por lo cual aporta a la inseguridad en que se encuentra inmersa actualmente la Provincia de Mendoza.

IV. Conclusión

A la luz de lo anteriormente dicho se hace indispensables tomar medidas que atienden a resolver la superpoblación, y dotar al sistema de los medios que tienden a la atención de la población penal, con el fin de cumplir los objetivos de la Constitución Nacional y en especial del Código Penal , que asigna a la pena una

acción educadora preparando gradualmente al condenado para la vuelta y plena inserción a la sociedad.

Esto está plenamente ratificado, como ya lo hemos dicho, en el artículo primero de la Ley Penitenciaria Nacional N° 24.660.

Desgraciadamente la posición social del ex interno no volverá nunca más a ser la misma que la que ocupaba antes de la internación. Es que la prisión en estas condiciones, suele traer aparejada una desculturización, entendiendo esta como la pérdida o la dificultad para adquirir los hábitos que se han perdido en el encierro y que son los códigos que se utilizan afuera, totalmente distintos de lo que está acostumbrado a manejar el ex interno.

Se suma a ello que al salir en libertad y reintegrarse al medio, se encontrará en la mayoría de los casos con una fría acogida. Por ello a intentar resolver su necesidad de alojamiento y trabajo la mayoría de las veces no encontrará respuesta por parte de la sociedad, sino lo que es más penoso tampoco del Estado, no encontrando otro camino para su subsistencia que reincidir y de esa forma reingresar al sistema nuevamente.

Por ende es necesario tomar medidas que tiendan a enfrentar en forma pragmática esta situación, debiendo el Estado asumir la ineludible responsabilidad que le atañe.

Para ello, hemos elaborado distintas propuestas para atacar el problema con medidas a corto plazo a mediano plazo y a largo plazo.

Propuesta a corto plazo:

Se propone la **ampliación de la granja penal de Lavalle**, regando módulos de casas prefabricadas con una capacidad de 160 internos.

Esto podría realizarse en un plazo no mayor de 90 días.

Propuesta a mediano plazo

Construcción de tres granjas nuevas. En lugar a determinar contemplando la residencia del interno –a los fines de favorecer las relaciones familiares- con una capacidad de 160 internos cada una, lo que nos daría una totalidad de 480 internos.

Esto podría realizarse en un plazo no mayor a un año.

Propuesta a largo plazo

A) Refuncionalización de la Penitenciaría Provincial. En base a que en un año podemos reducir la población de la Penitenciaría Provincial en 640 personas que serían trasladadas a las granjas, esto permitiría la realización de trabajos parciales con el fin de refuncionalizarla.

- 1)Traslado de la cárcel de mujeres al sector que ocupaba la Escuela Penitenciaria.
- 2)Edificación de una sala de internación (Pabellón 16)
- 3)Refuncionalización de las celdas y los sanitarios de todos los pabellones.

B) Extensión de las experiencias de granjas penales. Se propone proseguir con la apertura de granjas penales, sobre la base de las experiencias propias y otras modalidades que se pueden extraer del funcionamiento de otros lugares del país. En principio, este tipo de unidad penitenciaria, con régimen más flexible y semi-abierto tiene una amplia aceptación en la doctrina por cuanto favorece la salud física y mental y mejora la disciplina de los internos, facilitando la relaciones convenientes con el mundo exterior y la familia. Se ha demostrado que los internos que han recibido además capacitación en algunas profesiones, han logrado en mayor proporción una inserción post-penitenciaria más adecuada.

C) Expansión de las actividades de capacitación y especialización Destinadas a los internos tanto en la cárcel como en las granjas. En estas últimas se sugiere una optimización de las actividades con el objetivo de incrementar la producción, y no sólo auto abastecerse en el sistema sino que, también, con los excedentes poder cumplir una función social como por ejemplo aportar a comedores de la zona. Para alcanzar estos objetivos podrían establecerse convenios con el CRICYT y el INTA.

D) Resolución de causas en proceso. Con el fin de acelerar los tiempos de permanencia que incrementa la población de internos procesados que esperan angustiosamente una decisión sobre sus destinos. En este sentido la Corte debería ejercer la superintendencia sobre los Juzgados de Instrucción y de ese modo realizar emplazamientos que tiendan a ser más eficiente el trámite judicial.

E) Instalación en la agenda política del debate sobre aplicación de penas alternativas y programas de resocialización extramuros. La doctrina, en sus críticas al sistema penal, está proporcionando creativamente nuevas opciones que esperan su recepción en los ámbitos académicos, políticos y jurídicos, para desarrollar conciencia sobre sus posibilidades. Esta propuestas innovadoras requieren de una maduración en la sociedad para su probable aplicación.

