XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

La prevención situacional y la prevención social del delito en las políticas de seguridad. El caso de los foros vecinales de seguridad de la provincia de buenos aires.

Ceirano, Virginia, Sarmiento, Julio y Segura, Ramiro.

Cita:

Ceirano, Virginia, Sarmiento, Julio y Segura, Ramiro (2009). *La prevención situacional y la prevención social del delito en las políticas de seguridad. El caso de los foros vecinales de seguridad de la provincia de buenos aires. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/332

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

La prevención situacional y la prevención social del delito en las políticas de seguridad

El caso de los foros vecinales de seguridad de la provincia de buenos aires

Ceirano, Virginia
vceirano@gmail.com

Sarmiento, Julio
julsarmiento@gmail.com

Segura, Ramiro
segura.ramiro@gmail.com

Núcleo de Estudios Socioculturales (NES)
Facultad de Trabajo Social, UNLP.

Palabras clave: prevención situacional, prevención social, foros de seguridad, culturas locales de seguridad.

Introducción

En el marco del proyecto de investigación *Seguridad/Inseguridad y Violencia en la provincia de Buenos Aires. Un estudio acerca de las representaciones sociales y las políticas de seguridad*, se analizaron los Foros de Seguridad, política implementada por el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, cuyos ejes de actuación son la prevención situacional del delito, la prevención social y el control y evaluación policial.

A partir del estudio realizado en 20 foros correspondientes a distintos partidos de la provincia de Buenos Aires, se analizan en esta ponencia las acciones desarrolladas en relación a la prevención situacional y prevención social del delito por parte de los foristas.

Se seleccionaron los Foros en base a la escala urbana y estructura social y productiva: -conurbano, -ciudades intermedias, -ciudades pequeñas y –ciudades turísticas, partiendo del supuesto que la problemática de la seguridad se expresa en forma diferencial según estas variables.

Las técnicas utilizadas en la construcción de los datos fueron la *observación participante* y la *entrevista.* Para tal fin se diseñaron los siguientes instrumentos: entrevista semi-estructurada que se aplicó a foristas y cuestionario que se aplicó a vecinos de los foros entrevistados y se estableció un protocolo de observación. Se realizaron 42 entrevistas y se aplicaron 85 cuestionarios.

Se analizaron dos tipos de fuentes. Por un lado, *fuentes primarias* resultado de la realización de trabajo de campo de tipo cualitativo con foristas y vecinos. Por otro lado, *fuentes secundarias*: documentos producidos por la Subsecretaría de Participación Comunitaria, marco legal, actas legislativas, investigaciones académicas nacionales e internacionales en relación a la temática y bibliografía.

Políticas de Seguridad Ciudadana y Modelos de Prevención: La Prevención Integral.

La problemática de la seguridad forma parte de los temas centrales de la agenda pública en la mayoría de las sociedades actuales. A medida que creció la preocupación por la seguridad, fue aumentando la conciencia de los límites de las respuestas tradicionales del Estado en la materia. Así pues, fueron emergiendo nuevas propuestas para enfrentar el delito y la criminalidad. Entre ellas, se destaca la que se denomina "la prevención integral" o "nueva prevención". Este Modelo de Prevención influyó, en parte, sobre la reforma de la política de seguridad en la Provincia de Buenos Aires y la institucionalización de los Foros de Seguridad. [1]

[1] Una primera experiencia de la "prevención integral" fue puesta en marcha por el Ministro Bonneimaison en Francia, bajo el gobierno del Presidente Francois Mitterrand, con la creación del Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia y sus correlatos a nivel departamental y comunal. A su vez, el Centro Internacional de Prevención del Delito de Montreal es una de las principales usinas teóricas de esta orientación en materia de políticas de seguridad ciudadana. Tanto la experiencia francesa como los trabajos del Centro mencionado, se convirtieron en fuentes importantes de políticas de prevención del delito en diversos lugares del mundo. CIAFARDINI, Mariano (2005). *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles.* Buenos Aires. Ariel.

La "prevención integral" se estructura fundamentalmente sobre cuatro ejes:

- Una concepción "compleja" del delito.
- La combinación de estrategias de prevención situacional y de prevención social.
- La movilización interagencial.
- La participación comunitaria.

Concepción compleja del delito

El punto de partida de la "prevención integral" es considerar que el delito responde a causas complejas; es decir, que no puede ser reducido a un único factor causal o a una única dimensión actuante. En ese sentido, concibe al delito como un "hecho social" inseparable de la estructura social que lo contiene. Puntualmente, sostiene que las causas profundas de la delincuencia se encuentran asociadas a la desigualdad o la exclusión social. Por tanto, la "nueva prevención" descarta que la mera respuesta represiva sea adecuada para enfrentar los problemas actuales de la seguridad. Por ello, plantea la necesidad de combinar estrategias reactivas –vinculadas al sistema penal tradicional- con estrategias proactivas centradas en intervenciones orientadas hacia la prevención. [2]

Prevención situacional más prevención social

En el marco de las políticas de seguridad, es posible reconocer dos modelos diferentes de prevención del delito: por un lado, el modelo de prevención situacional y, por el otro, el modelo integral de prevención. El primero, centra su atención fundamentalmente en el ambiente. En tanto el segundo, combina estrategias de prevención situacional con estrategias de prevención social.

Durante los años ochenta, la prevención situacional tuvo un fuerte desarrollo en Inglaterra, y en otros países anglosajones. Este modelo de prevención considera dos variables fundamentales en el accionar delictivo: el tiempo y el espacio. Ambas son pensadas como elementos propiciatorios u obstructivos para la comisión de delitos.

[2] Ciafardini, Op. Cit.

En ese sentido, la prevención situacional puede ser entendida como un conjunto de estrategias tendientes a intervenir en el espacio físico para tornarlo más seguro. Se busca mejorar la iluminación de las calles, reforzar la accesibilidad a los barrios, sanear terrenos abandonados, etc. A su vez, se recomienda la transitabilidad por espacios públicos mejor vigilados y a horas consideradas más seguras.

Los objetivos de la prevención situacional consisten en: aumentar los esfuerzos involucrados en la realización de delitos; incrementar los riesgos de detección y detención del potencial ofensor, reducir la recompensa que puedan reportar los delitos. En síntesis, estas estrategias buscan reducir la estructura de oportunidades para el desarrollo del delito. [3]

El modelo de prevención integral también propicia intervenciones sobre el ambiente físico para la obtención de mayores niveles de seguridad. Sin embargo, aquí el ambiente no es considerado una fuente de potenciales amenazas a la seguridad de los habitantes sino un ámbito en el que se expresan un conjunto de actividades sociales. Es más, el espacio físico es visto como el lugar en el que pueden desarrollarse acciones que refuercen el sentido de pertenencia comunitario y los lazos sociales.

En ese sentido, las estrategias de intervención promovidas desde la concepción de la prevención integral se dirigen antes que a "asegurar" el ambiente a generar condiciones para su fortalecimiento como lugar de expresión comunitaria. Entendiendo que ello tonifica el tejido social redundando en una mayor sensación de seguridad y evitando condiciones sociales que puedan convertirse en terreno fértil de prácticas sociales violentas.[4]

La prevención social es otro componente de la "prevención integral". Aquí, la estrategia pasa por promover acciones focalizadas sobre los grupos considerados en desventaja social que tengan por objetivo generar una mayor integración social. El presupuesto sobre el que se basa la prevención social es que la integración social disminuye las posibilidades de compromiso con una carrera

[3] Ciafardini, Op. Cit.; O´MALLEY, Pat (2004). *Riesgo, poder y prevención del delito.* En Revista Delito y Sociedad Nº 20. Buenos Aires/Santa Fe; CHINCHILLA, Laura y RICO, José Ma. (1997). *La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina.* Colección Monografías 6. CAJ. Florida

[4] BARATTA, Alessandro (1997). *Política criminal: entre la política de seguridad y la política social.* En CARRANZA, Elias (coordinador). *Delito y seguridad de los habitantes.* San José, Costa Rica. Siglo XXI-ILANUD-UNION EUROPEA; Sarmiento, Julio (2008). *Modelos de prevención del delito y políticas de seguridad. Reflexiones en torno de un estudio de caso***.** Ponencia presentada al SEGUNDO FORO LATINOAMERICANO: "ESCENARIOS DE LA VIDA SOCIAL, EL TRABAJO SOCIAL Y LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL SIGLO XXI". Facultad de Trabajo Social. UNLP. 27,28 y 29 de agosto de 2008. La Plata**.**

delictual por parte de los grupos e individuos en situación de vulnerabilidad. Capacitación laboral para jóvenes, fortalecimiento de la economía social, apoyo a las iniciativas culturales y recreativas de la comunidad, retención de la matrícula escolar, etc. pueden ser acciones enmarcadas al interior de estrategias de prevención social del delito y la violencia. (Chinchilla y Rico 1997; Ciafardini, 2006)

Movilización interagencial

En virtud de la consideración del delito como un fenómeno social complejo, la "nueva prevención" persigue la movilización de recursos de diferentes agencias estatales, en especial de las vinculadas a la política social y a la infraestructura[5]. Así pues, un tercer rasgo de la nueva prevención es la movilización interagencial, dado que se entiende que para enfrentar el sustrato social que alimenta la delincuencia la sola respuesta represiva no alcanza. Por tanto, la prevención integral promueve una suerte de desmonopolización del problema de la seguridad, antes sólo en manos de las fuerzas policiales y del sistema penal. [6]

Participación comunitaria

Una última característica de la prevención integral es la de recurrir, como un componente esencial de la misma, a la participación comunitaria. En las últimas décadas la participación de la sociedad civil en políticas públicas se ha convertido en un expediente reiterado. [7]

Para el caso específico de las políticas de seguridad de prevención del delito, se ha argumentado que la participación de la sociedad civil es un intento de responder al incremento de las tasas delictuales, al aumento de la sensación de inseguridad y a la falta de eficacia de la respuesta punitiva. Para la experiencia latinoamericana, se suma la intención de procurar nuevas modalidades en la relación

[5] A modo de ejemplo de esta propuesta de intervención en seguridad puede citarse la Declaración Final de la Segunda Conferencia Internacional de Seguridad Urbana y Prevención de la Criminalidad: *"la prevención del delito debe reunir a los responsables de la vivienda, de los servicios sociales, del tiempo libre, de las escuelas, de la policía y de la justicia para poder enfrentar situaciones que conducen al delito"*. Citado por WALLER, Irvin (1997). *Prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo.* En CARRANZA, Elias (coordinador). *Delito y seguridad de los habitantes.* San José, Costa Rica. Siglo XXI-ILANUD-UNION EUROPEA.

[6] Sarmiento, Julio. Op. Cit.

[7] Sobre este tema la bibliografía es sumamente extensa. Al respecto puede consultarse: LECHNER, Norbert (1997). *Tres formas de coordinación social*. En Revista de la CEPAL Nº 61. Santiago de Chile; SARMIENTO, Julio (2002). *Ensanchando los límites: la sociedad civil y las políticas públicas para el desarrollo sustentable.* En *Movimientos sociales, representación política y transformaciones sociales.* La Plata. Escuela Superior de Trabajo Social-UNLP.; WOLFE, A. (1992). *Tres caminhos para odesevolvimento: mercado, Estado e soceidade civil.* En *Desenvovimento, cooperaçao internacional e as ONGs.* Río de Janeiro. IBASE-PNUD.

policía-sociedad y de este modo incrementar la legitimidad de fuerzas de seguridad muy impugnadas por la opinión pública. [8]

La participación ciudadana o comunitaria en la prevención del delito puede ser entendida como un componente más de un cambio de paradigma en las políticas de seguridad. Esto es, el pasaje de una visión centrada exclusivamente en el mantenimiento del "orden" a otra orientada a que la intervenciones de los poderes públicos en seguridad deben estar dirigidas a la promoción de derechos, al entendimiento de que la seguridad constituye un bien social importante para el desarrollo humano y a la necesidad de mantener un fuerte control público sobre las instituciones punitivas, dado que históricamente han sido poco permeables a los valores de la democracia y los derechos humanos. En síntesis, la participación comunitaria en la prevención del delito puede ser incluida bajo el marco de un paradigma emergente en políticas de seguridad: el paradigma de la seguridad democrática o ciudadana. [9]

La participación comunitaria en las estrategias de la prevención del delito persigue, según los teóricos que defienden este modelo, cuatro cuestiones básicas: a) construir una nueva forma en la relación entre las instituciones de la seguridad y la sociedad civil; b) movilizar el capital social disponible en la comunidad para alcanzar metas de desarrollo social que impacten sobre las causas sociales que producen la criminalidad; c) ajustar las políticas de seguridad a las características del territorio comunitario vía la constitución de planes locales de seguridad; y d) democratizar las políticas de seguridad mediante la inclusión de nuevos actores sociales –las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil- en la toma de decisiones sobre la seguridad pública. [10]

Si se repasan las diferentes prácticas de participación comunitaria en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana se observa que existen distintos niveles que, a su vez, implican distintas formas de vinculación de la comunidad con la política de seguridad.

---

[8] DAMMERT, Lucia (2003). *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?* En Revista Delito y Sociedad Nº 18/19. Buenos Aires/Santa Fe; Ceirano, Virginia- Clavijo, Adriana (2008). *Políticas de Seguridad y las Policías de Orientación Comunitaria. El caso de las Políticas de Seguridad de la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada al SEGUNDO FORO LATINOAMERICANO: "ESCENARIOS DE LA VIDA SOCIAL, EL TRABAJO SOCIAL Y LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL SIGLO XXI". Facultad de Trabajo Social. UNLP. 27, 28 y 29 de agosto de 2008. La Plata.

[9] Sobre policía y democracia puede consultarse SOZZO, Máximo (director) (2005). *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*. Santa Fe. Universidad Nacional del Litoral y MARTEAU, Juan Felix (2002). *Azul casi negro: la gestión policial en Buenos Aires. Notas para una política policial democrática.* En BRICEÑO-LEON, Roberto (editor). *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires. CLACSO.

[10] Ciafardini. Op. Cit.; Chinchilla y Rico. Op. Cit. y DAMMERT, Lucia (2003). *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?* En Revista Delito y Sociedad Nº 18/19. Buenos Aires/Santa Fe.

El nivel más bajo de participación es de la *información*. Aquí la comunidad participa sólo recibiendo información sobre los planes de seguridad a escala local y/o generando información sobre la criminalidad y los riesgos a nivel de su influencia para que sea procesada por las instituciones del sistema de seguridad.

Un segundo nivel se asocia a la creación de mecanismos de *control* y responsabilización de las instituciones del sistema de seguridad –la mayoría de las veces involucrando sólo a la policía- frente a los ciudadanos. Por ejemplo, mediante auditorias públicas o la creación de consejos de seguridad ciudadana orientados a evaluar el accionar policial.

El tercer nivel se refiere a la participación en la *toma de decisiones*. Aquí, la comunidad, en asociación con el Estado, diseña y ejecuta planes locales de seguridad que involucran acciones de prevención situacional y social del delito y estrategias de optimación y control del servicio policial.

Es evidente que cada nivel de participación involucra diferentes niveles de democratización de la política de seguridad. En el nivel más bajo la democratización es mínima, en tanto en el tercer nivel la democratización es bastante amplia. Incluso, podría decirse que en el tercer nivel, sin dejar de lado las responsabilidades ineludibles del Estado en la materia, la comunidad se convierte en el actor central de las estrategias para generar un ambiente físico y social más seguro. [11]

La Política de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires y los Foros Vecinales

La Ley 12154 de Seguridad Pública, sancionada en 1998 en la gestión del Dr. León Arslanián, se basa, como ya mencionáramos, en una concepción integral de la seguridad. En ese marco se privilegia la participación comunitaria, creándose los Foros Vecinales[12] cuyas funciones básicas son el control y evaluación del servicio policial y la elaboración de estrategias de prevención situacional y social del delito para la seguridad local, en las que interactúan la comunidad y las distintas agencias del Estado con incumbencia en la materia.

[11] SARMIENTO, Julio; TELLO, Claudia; ARTÑANO, Nestor y CABALLERO, Adriana (2007). La participación en políticas de seguridad ciudadana: el caso de los Foros de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires. Aportes a partir de estudios de casos en el Partido de La Plata. En Revista "Escenarios" Nº 12. FTS/UNLP. La Plata.

[12] Según la Ley 12.154, debe crearse un Foro Vecinal por cada Comisaria de la provincia, siendo la jurisdicción de esta última el ámbito de actuación de este tipo de Foro.

En la Ley se contempla la creación de Foros Municipales y Foros Departamentales[13] que constituirían distintos niveles de agrupamiento, siendo la base los Foros Vecinales. En cada Jurisdicción policial (correspondiente a una Departamental) se prevé la constitución de al menos un Foro Vecinal. Según la última información relevada (2008) se habían conformado alrededor de 420 foros en la provincia, no estando activos en su totalidad.

Acciones de los Foros Vecinales sobre la "seguridad local".

En una aproximación general es posible afirmar que los Foros cumplen con las funciones asignadas por la Ley, aunque no lo hacen de manera equilibrada y se observa una muy baja articulación de las diferentes acciones que despliegan, de manera tal que pudieran conducir a un "plan de seguridad local"

De todos modos, los foros realizan múltiples acciones sobre la "seguridad local" de intensidad y alcance diverso, cuestiones ambas directamente relacionadas con los recursos (humanos, institucionales, materiales, etc.) que cada foro puede llegar a movilizar, pero también a las percepciones de la seguridad e inseguridad dominantes en su interior[14].

Sin embargo, más allá de su intensidad y alcance, las acciones de los foros se pueden clasificar (en orden decreciente de implicación) como orientadas a:

- *Canalizar demandas de reforzamiento del aparato punitivo.* Muchos Foros Vecinales han actuado como canales de demandas comunitarias orientadas al reforzamiento del aparato punitivo. En este punto, las demandas se orientan, generalmente, a reclamar más presencia policial en las calles. Pero también a la creación de Fiscalías en jurisdicciones que no cuentan con ellas. Pese a la relevancia de esta cuestión en un número importante de Foros, otros cuestionan que la única respuesta a la inseguridad sea de corte represivo. Al respecto, una forista del Partido de la Costa nos decía *"…qué trabajamos nosotros? En prevención del delito, de la violencia familiar, por qué? Porque los hijos de la violencia familiar trajeron problemas muy graves acá. La seguridad estaba mirada desde una política "metalúrgica", como digo yo. Cómo se planteaba la política "metalúrgica"? Patrulleros, balas y más policías, entre esos, policías corruptos…Y eso fracasó, te digo, soy muy atrevida, en*

[13]Junto a los Foros Vecinales, la Ley contempla la creación de un Foro Municipal por cada Municipio de la provincia y Foros Departamentales, uno por cada Policía Departamental.
[14] Respecto de este último punto, ver el apartado sobre "Problemas de Seguridad".

el mundo entero. Esa política metalúrgica, fría, fracasó." Ante esta certeza, algunos foristas destacan la participación comunitaria en los Foros como una manera de empoderamiento de la comunidad frente a las instancias de toma de decisiones en materia de políticas de seguridad que no sólo pasan por reclamar más policía. Así un forista sostenía: *"…los foros permiten forzar decisiones en cuestiones de seguridad"*.

- *Prevención situacional.* En varios de los foros estudiados algunas de las actividades y proyectos emprendidos en los últimos tiempos se engloban dentro de lo que se conoce como prevención situacional. Sobre estas cuestiones los foros canalizan preocupaciones e inquietudes de los vecinos, como se desprende del siguiente relato: *"entonces me dice que le corten un poco los árboles porque es oscuro o necesita que arreglen los baches de la esquina porque al tener pozos esa calle es menos transitada y es más insegura"*. En otro foro del conurbano sostenían que entre sus preocupaciones se encontraban *"sacar los basurales, desmalezar la zona, ver los lugares abandonados si los dueños pueden cercar, la iluminación y el estado de las calles"*. Al parecer, este tipo de actividades por parte de los foros son más frecuentes en el conurbano y en ciudades intermedias que en la costa o en las pequeñas ciudades del interior. Incluso, desde una perspectiva amplia de seguridad, en un foro vecinal del conurbano enumeran, entre las actividades desarrolladas, que *"hemos actuado en cuestiones que tienen los vecinos por problemas de sonoridad, de ambientalismo, fábricas que generan mucha polución"*.

- *Control del servicio policial y nuevas formas de relacionamiento policía-sociedad.* Varios foros han ideado modos de *control de la actividad policial* como narra un forista del conurbano: *"Implementamos un control del patrullaje de la cuadrícula porque ocurría muchas veces que el patrullero estaba instalado en un determinado lugar porque le convenía a los comerciantes de la zona que esté ahí y entonces dejaban de patrullar. Entonces implementamos unos libros de asistencia, y dentro de cada cuadrícula que los patrulleros tienen que ir, tienen que pasar dos veces en el día, a la mañana y a la tarde. Elegimos dentro de una cuadrícula 3 o 4 comercios, entonces le dejamos un cuaderno, foliado, firmado por el foro y por el comisario. Entonces el patrullero que está patrullando por esa cuadrícula tiene que pasar por lo menos 3 o 4 veces en el día, o sea cada vez que pasa por ahí tiene que bajar y firmar. Entonces es un control que tiene la policía y tenemos nosotros"*. Otros foros, se auto refieren como un canal institucional de relación entre la comunidad y la policía, al decir de un forista del conurbano *"…nos toman como vaso comunicante"*. En ocasiones, los foros, en la dirección recién apuntada, acompañan a los denunciantes a la institución policial como forma de que la misma sea tenida en cuenta por los funcionarios policiales. Por otra parte, otros foros funcionan como dispositivos de

responsabilización de los funcionarios policiales y ministeriales frente a la comunidad: hemos asistido a numerosas reuniones en las que, en un marco tenso, los foros canalizan críticas muy duras respecto del accionar policial o de las políticas del Ministerio de Seguridad. Tampoco son pocas las experiencias en las que los foros logran cambiar a algunos funcionarios policiales *"…con el Foro logramos cambiar al comisario"* o *"…sacamos a 15 o 16 policías malos"*. Como se observa, varias iniciativas de los Foros se direccionan al control del servicio policial. Es más, en varios lugares han contribuido a una nueva forma de relacionamiento entre la comunidad y la policía, modo bien alejado de la "tradicional" cooperadora policial, logrando grados importantes de responsabilización de los funcionarios policiales, generando, en ocasiones, un grado mayor de confianza frente a la institución policial.[15]

- *Prevención social.* Es habitual que los foristas remitan a "lo social" (principalmente, aunque no de manera exclusiva, a la educación, pues también señalan cuestiones relativas al trabajo, la salud, las adicciones, la violencia familiar, etc.) como una de las causas de la inseguridad. En consonancia con esto, varios foros han organizado charlas en instituciones sobre algunas de estas temáticas, ocupando mayor visibilidad en tales eventos cuestiones relativas a las adicciones y la violencia familiar. También han generado organizaciones orientadas a intervenir en violencia familiar o en temas de asistencia social. Sin embargo, en comparación con las otras actividades realizadas por los foros, los proyectos vinculados con la prevención social del delito tienen una posición relativamente menor. Reconociendo esta situación, un forista de una ciudad intermedia sostuvo *"son muy pocos los foros y las personas que están haciendo prevención"*. Las causas de esta situación pueden ser varias; sin lugar a dudas la combinación de escasos recursos, falta de capacitación y ausencia de un plan a mediano y largo plazo hace que los foros se dediquen a *"actividades de respuesta frente a problemas concretos"*, como expresa un forista. De manera concordante con lo dicho hasta acá, muy pocos foros (2 foros de 20) se refirieron al Programa de Respuestas Múltiples (PRM)[16], política claramente vinculada a la prevención social. En una pequeña localidad del interior se refirieron a una experiencia exitosa: *"dos fábricas que empezaron 6 o 7 ahora son 16 [jóvenes], con el PRM"*. Por otro

[15] Aunque el Ministerio de Seguridad contaba al tiempo de la realización del estudio de campo con un programa concreto para la evaluación del servicio policial -el Programa CERCA-, las iniciativas aquí comentadas partieron de los propios Foros. Es más, según nuestro trabajo de campo el Programa tiene una escasa visibilidad en muchos Foros y estructura muy poco las actividades de los mismos al respecto. Sobre el Programa CERCA, ver SARMIENTO, Julio; TELLO, Claudia; ARTÑANO, Néstor y CABALLERO, Adriana (2007), op. Cit.

[16] Sobre el Programa de Respuestas Múltiples consultar SARMIENTO, Julio; TELLO, Claudia; ARTÑANO, Néstor y CABALLERO, Adriana (2007), op. Cit.

lado, en un foro del conurbano señalaron que *"trabajamos con el programa de respuestas múltiples"* ya que si bien *"hay cosas que resolver en seguridad ya, pero lo que hay que trabajar principalmente es lo social, y en el tema de lo social principalmente la inclusión"*.

En casi todos los casos, las iniciativas y las acciones recién comentadas tienen una baja o nula articulación entre sí mostrando una gran dispersión de actividades; es decir, tales acciones e iniciativas no se aglutinan en una estrategia común que permita elaborar un plan de seguridad local. Esto pese a que el Programa CERCA cuenta con un instrumento –el Mapa Vecinal de Prevención del Delito-[17] que permite la construcción de un diagnóstico participativo de la situación local e identificar un conjunto de conflictos sociales y ambientales sobre los que operar de manera integral.

Problemas de Seguridad

En cuanto a las percepciones de la inseguridad, nuestro trabajo de campo nos llevó a identificar dos cuestiones: la existencia de "culturas locales de seguridad" y la existencia de núcleos duros de inseguridad estrechamente vinculados a la construcción de la alteridad.

a. *Culturas locales de seguridad*:

El análisis de las entrevistas muestra que los problemas de inseguridad que identifican los foristas son diferentes y que tales diferencias se pueden entender si tenemos en cuenta las siguientes dimensiones:

- Escala urbana
- Estructura social y productiva

En efecto, la escala urbana y la estructura social y productiva son las dos dimensiones principales para comprender las variaciones en lo que los foristas identifican como los principales problemas de seguridad de sus respectivas jurisdicciones. En este sentido, el mayor contraste se da entre los foros del conurbano bonaerense y las ciudades del interior, de escala reducida. Mientras en el **conurbano bonaerense** los delitos de robo a mano armada, hurtos y arrebatos fueron señalados por la totalidad de los entrevistados como los principales problemas, junto con aquellos vinculados a las drogas, la juventud y la minoridad, en muchas **ciudades y pueblos del interior** de la provincia de Buenos Aires estos tipos de delitos eran prácticamente inexistentes. *"Es un pueblo tranquilo, con una confianza enorme, usted pasa por acá, y ve las bicicletitas apoyadas en el cordón de la vereda a las*

[17] Ver SARMIENTO, Julio; TELLO, Claudia; ARTÑANO, Néstor y CABALLERO, Adriana (2007), op. Cit.

tres o a las cuatro de la mañana, y al otro día se levanta y está ahí", sostuvo uno de los foristas entrevistados. Y otro, de una localidad distinta, señaló *"el índice delictivo acá es bajo realmente"*.

De hecho, tales evaluaciones (la tranquilidad, los índices bajos, etc.) surgen en gran medida de la comparación con lo que conocen directa o indirectamente de la vida en las grandes ciudades y el conurbano. Irónicamente señaló un entrevistado de una pequeña ciudad: "*vivimos en un oasis, acá a la gente yo la becaría, te voy a mandar quince días al conurbano, para que aprendas qué es inseguridad"*. Por contraste, los principales problemas se encuentran vinculados al mundo rural y las actividades del sector agropecuario. Como sostuvo uno de nuestros entrevistados *"el problema principal que tuvimos con el abigeato, o robo de hacienda"*. Por lo tanto, en gran medida las preocupaciones principales se hallan vinculadas al control y vigilancia de las zonas rurales: *"acá el tema de seguridad es muy distinto a la percepción que pueden tener en La Plata respecto a la seguridad. Porque a ellos se le acaba el tema en el tercer cordón del conurbano y fuiste. Y de ahí no los sacas más. Nosotros hace dos años que estamos peleando, son 430 hectáreas el partido, estamos peleando por dos puestos de vigilancia en la zona rural, solamente hay una patrulla, pero son muchas hectáreas"*, señaló un forista.

Las **ciudades de la costa**, por su parte, presentan un panorama totalmente diferente. Por su escala y por sus funciones como centros turísticos adquiere especial relevancia la *estacionalidad*. Es decir, que los problemas de inseguridad se correlacionan directamente con los ciclos de la actividad turística. Como señaló un forista durante una entrevista grupal al foro de una localidad de la costa atlántica: *"en cuatro meses, de diciembre a marzo, tenemos otro tipo de población distinta que es el turismo. Tenés 700 mil personas que vienen con distintas formas de vivir, del conurbano, de Buenos Aires, de las provincias, o sea, y se mezcla todo"*. Y otro agregó: *"desde el punto de vista de seguridad, sabemos que en enero vienen ladrones de otros lados, vienen de Buenos Aires, del Conurbano, de Córdoba, de Rosario, con lo cual ya sabemos que nos vamos a enfrentar a esto"*. Con el verano cambia la ciudad, su población, su ritmo, sus prácticas y aparecen o se intensifican problemas vinculados con la seguridad: robos, atracos, drogas, nocturnidad.

Por último, las **ciudades intermedias** presentan un panorama que podríamos decir es el resultado de la combinación (diversa) de situaciones presentes en el conurbano, en las ciudades del interior y en las ciudades costeras. Como es de esperar en ciudades de la misma escala, la estructura social y productiva será determinante en el tipo de problemas de seguridad identificados. En una ciudad como Mar del Plata, con puerto, industria y turismo, *"el problema de seguridad es todo el año, pero se intensifica en los meses de verano"*, combinando de este modo elementos presentes en el conurbano y la costa. Por su parte, en una ciudad como Tandil tienen relevancia problemas de seguridad

vinculados con la actividad agropecuaria, muy importante en la zona al igual que en las ciudades rurales pequeñas, y cada vez más peso problemas derivados del crecimiento de la actividad turística, como en las ciudades de la costa atlántica.

De lo anterior se desprende la existencia de percepciones diferenciales acerca de la seguridad y de la inseguridad vinculadas específicamente a la escala urbana y a la estructura social y productiva de las distintas localidades. Se identifica así lo que Grabiel Kessler denominó ***culturas locales de seguridad***, es decir, el establecimiento de un consenso más o menos compartido por los habitantes de cada localidad "que comprende un nivel de aceptación –y eventualmente naturalización- de ciertos niveles de inseguridad objetiva, concernientes a ciertos delitos (pero no a otros); que promueve ciertas acciones para controlar el sentimiento de inseguridad (desde restricciones de movimientos hasta la adopción de dispositivos como rejas y alarmas) y está conformada por narrativas locales descriptivas, atributivas a personas y explicativas del delito (de sus causas y soluciones) y, de este modo, se articula con determinadas demandas políticas" (2006: 14).

b. *Núcleos duros y alteridad*:

Al mismo tiempo que se identificaron variaciones en los problemas y las prioridades vinculados a la seguridad en los distintos foros, los cuales como dijimos se relacionan directamente con las escalas urbanas y la estructura social y productiva de cada una de las localidades, fue factible identificar un conjunto de *núcleos duros* en torno a la seguridad.

- villas y asentamientos (en el caso de las ciudades medias y el conurbano)
- los de afuera (en localidades rurales pequeñas y durante el verano en las ciudades turísticas)
- noche
- menores y juventud
- drogas y adicciones
- pobreza

Es decir, de manera reiterada en distintos foros los problemas de seguridad se vinculan a *campos de sentido específicos* que, muchas veces, son puestos en relación entre sí, como es el caso de la pobreza, las villas y el delito, o el vínculo directo que muchas veces se establece entre noche, jóvenes, adicciones e inseguridad.

Por esto, los núcleos duros identificados, omnipresentes, nos remiten directamente a cuestiones relativas a la alteridad y a la tendencia a localizar en las personas diferentes, los problemas vinculados con la seguridad. Esto resulta particularmente relevante cuando se señala como problema de seguridad a prácticas, lugares y actores que no están cometiendo ningún delito: jóvenes (especialmente durante la noche), barrios de inmigrantes del interior o de países limítrofes, desconocidos, etc.

En este sentido, si bien una demanda bastante generalizada en los foros es hacia la sanción del delito, lo que muchas veces puede derivar en una *criminalización de prácticas no necesariamente delictivas*, no está ausente en algunos los foros (la minoría) la reflexión acerca de lo que tales prácticas implican. Así, un forista del conurbano reconocía la tendencia estigmatizante en la sociedad: *"discriminamos muchísimo a la gente pobre, lo vemos morochito, con capuchita y ya pensamos que nos viene a robar"*. Por lo mismo, uno de los objetivos de dicho foro fue lograr *"que la policía tenga un acercamiento no solo con los barrios de comercios, que son lo que sufren mayor cantidad de delitos, lo que se logró es que la policía tenga un acercamiento bastante grande con la población de los asentamientos, pero por una cuestión de que se pensaba que la gente de las villas no necesitaban patrullaje ni seguridad, sino que se los estigmatizaba como que eran los productores, y creo que se trabajó mucho y se puso énfasis en que la policía tuviera un acercamiento con la gente de los asentamientos"*.

Conclusiones.

La participación comunitaria en las políticas de seguridad fue pensada como dispositivo dirigido al control de las instituciones policiales y como instancia que permitiría movilizar los recursos de la sociedad civil para el despliegue de estrategias de prevención situacional y social del delito a escala local. La política de los Foros de Seguridad en la provincia de Buenos Aires recoge en gran medida esos objetivos.

La existencia de culturas locales de seguridad es un elemento que puede coadyuvar para el logro de aquellos objetivos, en tanto estarían indicando las peculiaridades de la seguridad/inseguridad en territorios físicos y sociales específicos. Sin embargo, la dispersión de acciones de los foros no contribuye a la constitución de planes locales de seguridad.

Por otra parte, si bien los foros han conducido acciones dirigidas al control del servicio policial y en ocasiones promueven una forma de relacionamiento entre policía y sociedad civil orientada a la responsabilización de los funcionarios policiales, la escasa institucionalización de esas acciones atenta contra su permanencia en el tiempo.

A su vez, la insistencia con acciones de demanda de mayor presencia del aparato punitivo del Estado y la identificación de núcleos duros de inseguridad asociados a la construcción de la alteridad socavan las posibilidades de una visión integral de la seguridad asociadas a estrategias de prevención situacional y social del delito.

Por fin, podría sostenerse que la política de los Foros de Seguridad guarda el potencial de democratizar la política de seguridad al incluir a la sociedad civil como actor relevante de la misma. Sin embargo, la discontinuidad institucional respecto de esta política y una escasa tradición de participación ciudadana en políticas públicas debe contarse entre los elementos que han atentado contra su profundización.