

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Enero 2009 | No. 6

[www.revistaurvio.org](http://www.revistaurvio.org)



## Editorial

- Prevención: ¿una propuesta “ex ante” al delito?** ..... 7-14  
Fernando Carrión M.

## Resumen

- ..... 15-21

## Investigación

- Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico**  
..... 25-40

Adam Edwards y Gordon Hughes

- La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo**  
..... 41-57

Rossella Selmini

- Gobierno local y prevención del delito en la Argentina** ..... 58-73

Máximo Sozzo

- La condición dilemática de la prevención del delito: individuo versus sociedad**  
..... 74-82

Ximena Tocornal Montt

- El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones** ..... 83-98

Jacques de Maillard

- Cultura, delito y conflicto: antídotos artísticos para la violencia en Río de Janeiro**  
..... 99-112

Anne Durston

## Artículo

- El comercio con el dolor y la esperanza. La extorsión telefónica en México** ..... 115-122

Elena Azaola

Comparativo	123-131
Entrevista	
<b>Entrevista a Massimo Pavarini</b> por Máximo Sozzo	135-141
Reseña	
Torres, José Javier (coord.) (2007). "La Prevención del Delito y del Riesgo I", en: <i>Cuadernos de Seguridad y Policía</i> , núm. 4, Madrid: Dykinson.	145-146
Mónica María Henao Libreros	
Bueno Arús, Francisco (2008). <i>Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia</i> , Madrid: Dykinson.	147-148
Antonio Villaruel	
Peñaloza, Pedro José (2007). ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México, México D.F: Editorial Porrúa	149-150
Cristina Cevallos R.	
Hernández Aparicio, Francisco (2007). <i>Delitos de lesa humanidad en México (ensayo sobre la prevención del delito y política criminal)</i> .	151-152
Hugo Claros Haro	
Bibliografía y enlaces	160-162
Política editorial	163-164

# Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • January 2009 | No. 6

## Editor's note

**Prevention: a proposal “ex ante” to the crime?** ..... 7-14  
Fernando Carrión

## Summary

..... 15-21

## Investigation

**Comparing the governance of safety in Europe: a geo-historical approach** ..... 25-40  
Adam Edwards and Gordon Hughes

**Prevention: strategies, models and definitions in the european context** ..... 41-57  
Rossella Selmini

**Local government and crime prevention in Argentina** ..... 58-73  
Máximo Sozzo

**The dilemmatic condition of crime prevention: individual versus society** ..... 74-82  
Ximena Tocornal Montt

**The local governance of public security in France: fragmentation and new orientations** ..... 83-98  
Jacques de Maillard

**Culture, crime and conflict: artistic antidotes to violence in Rio de Janeiro** ..... 99-112  
Anne Durston

## Article

**The commerce of pain and hope. Telephone extortion in Mexico** ..... 115-122  
Elena Azaola

## Comparative Section

..... 123-131

## Interview

**Interview to Massimo Pavarini** ..... 135-141

by Máximo Sozzo

## Book reviews

Torres, José Javier (coord.) (2007). "La Prevención del Delito y del Riesgo I", en:  
*Cuadernos de Seguridad y Policía*, núm. 4, Madrid: Dykinson.

..... 145-146

Mónica María Henao Libreros

Bueno Arús, Francisco (2008). *Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia*, Madrid:  
Dykinson. .... 147-148

Antonio Villaruel

Peñaloza, Pedro José (2007). ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México,  
México D.F: Editorial Porrúa ..... 149-150

Cristina Cevallos R.

Hernández Aparicio, Francisco (2007). *Delitos de lesa humanidad en México (ensayo sobre la prevención  
del delito y política criminal)*. .... 151-152

Hugo Claros Haro

## Bibliography and links

..... 160-162

## Editorial policy

..... 163-164

# Gobierno local y prevención del delito en la Argentina

## *Local government and crime prevention in Argentina*

■ Máximo Sozzo<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** Noviembre 2008

**Fecha de aceptación y versión final:** Diciembre 2008

### Resumen

En este ensayo se aborda la compleja relación entre los gobiernos locales y las iniciativas construidas en el nombre de la “prevención del delito” en la Argentina. Por un lado, se analiza el proceso a través del cuál los gobiernos locales se han transformado en las últimas décadas en actores de las políticas de seguridad frente al delito en la Argentina, tratando de comprender dicha emergencia en el marco más general de los cambios maestros en las estrategias de control del delito que caracterizan a nuestro contexto, como una conjunción de tendencias de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”, que hacen que la necesidad para los actores políticos locales de “hacer algo” en este terreno parezca que ya no puede ponerse en cuestión, anulando su calidad de dilema político. Por otro lado, en este artículo se trata de hacer un mapa de las acciones efectivamente puestas en marcha por los gobiernos locales en la Argentina en los últimos diez años bajo la finalidad de la “prevención del delito”, clasificándolas en torno a los modelos de la “prevención situacional”, la “prevención social” y la “prevención comunitaria”, evidenciando los supuestos teóricos y políticos de los que han partido y sus efectos típicos. De este modo se intenta demostrar como los dilemas políticos para los actores políticos locales se han ido desplazando mas bien hacia la pregunta “¿qué hacer?” —abandonando ya el problema de si hacer o no—, en el terreno de la seguridad frente al delito. Se concluye advirtiendo normativamente que las decisiones y acciones que se desenvuelven en esta dirección no pueden ser “ingenuas” acerca de la carga de significados políticos y culturales que poseen y que, por ende, los actores políticos locales no pueden esconderse tras el velo de la “técnica” sino que deben asumir la responsabilidad de que las mismas implican tendencias acerca de que mundo social y urbano se pretende construir.

**Palabras clave:** Argentina, gobierno local, prevención del delito.

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador de la Universidad del Litoral de Argentina.

## Abstract

In this essay the author tackles the complex relationship between local governments and the initiatives built in the name of “crime prevention” in Argentina. On one hand, the process through which local governments have been transforming themselves during the recent decades into actors of security policies in the face of crime in Argentina, trying to understand said emergency within the more general framework of master changes in control strategies that characterize our context as a joining of tendencies of “from up, downwards” and “down, upwards”, that makes it seem that the need for local political actors to “do something” in this field cannot be called into question anymore, leaving without base its quality of political dilemma. On the other hand, in this article, the author tries to make a map of the actions effectively put in place by the local governments in Argentina in the last ten years towards the goal of “crime prevention”, classifying them around the models of “situational prevention”, “social prevention” and “community prevention”, putting in evidence the theoretical and political assumptions from which they have come and their typical effects. In this way the author intends to demonstrate how political dilemmas for local political actors have been moving towards the question of “what to do?”—abandoning the problem of whether or not to take action—, in the field of security in the face of crime. The article concludes warning about how the decisions and actions that happen in this direction cannot be “naïve” about the load of political and cultural meanings that they possess and that, consequently, the political actors cannot hide behind the veil of “technique” but they have to assume the responsibility that said techniques imply tendencies about what social and urban world they intend to build.

**Key words:** Argentina, local government, crime prevention

## Inseguridad, transformaciones del control del delito y gobierno local

**D**esde mediados de la década de 1990 en Argentina —pero también en otros escenarios— se fue construyendo social y políticamente a la inseguridad frente al delito como uno de los problemas claves de los centros urbanos grandes y medianos, bajo el signo de la idea de “crisis”. Esta crisis ha sido visualizada desde el inicio como integrada por un componente “objetivo” que está dado por un crecimiento variable del número de hechos delictuosos que integran lo que comúnmente se define como la “criminalidad de la calle” o la “micro-criminalidad”, delitos contra la propiedad y

contra las personas que se desenvuelven especialmente en el espacio público, aun cuando también en las viviendas y que suelen incluir un contacto directo (inclusive, violento) entre ofensor y ofendido. Por otro lado, este componente “objetivo” ha sido acompañado también por un componente “subjetivo”, la “sensación de inseguridad”, que traduce un malestar en las expectativas y sentimientos de los residentes de las ciudades con respecto a la posibilidad de ser víctima de un delito. Este malestar se comunica a su vez con la realización de numerosos comportamientos de “autoprotección” y “evitamiento” que poseen un fuerte impacto en el desenvolvimiento de la vida cotidiana, una suerte de nuevo componente “objetivo” de la crisis de inseguridad.

La “crisis” de la inseguridad frente al delito en Argentina como construcción social y política se inscribe complejamente en las

transformaciones económicas, sociales y culturales que han atravesado las tres últimas décadas (Ver Pegoraro, 1997, 1999; Sozzo, 2005b). Dicha crisis se ha traducido también en un difundido sentido de crisis de los actores estatales que tradicionalmente han sido competentes en este terreno de las políticas públicas, generalmente ubicados en el nivel estatal federal o provincial —policía, justicia penal, prisión— que se ha gestado tanto dentro como fuera de estos aparatos estatales.

Frente a esta difícil situación, se ha producido una creciente “politización”, entendiendo por tal que cada vez más el brazo “político” de las estructuras estatales centralizadas se encuentra ubicado en el centro de la escena, como aquel que debe tomar aquellas decisiones que se consideran clave, desplazando fuertemente al brazo “administrativo” (Garland, 2005: 190-194) —y con él, frecuentemente a quienes hasta aquí habían obrado como “expertos” en este terreno (Garland, 2005: 251-254)—. Esta “politización” ha roto, en muchos casos, ciertos consensos que se daban por descontado en las agendas de los partidos políticos que competían en la democracia emergente en la Argentina, transformando la cuestión de la inseguridad frente al delito en un tema de debate electoral, en donde las decisiones y acciones de política pública buscan alcanzar una legitimidad “desde abajo”, que implica una suerte de aclamación “popular”, que en la mayor parte de los casos era lateralizada en la lógica política de las décadas precedentes (Pavarini, 2006: 122-125; Sozzo, 2005b, 2007).

Como bien ha señalado David Garland —pensando en los contextos de lengua inglesa, pero aplicable sustancialmente al escenario argentino— frente a esta difícil situación —crisis de inseguridad, crisis de los actores estatales competentes, politización— se han delineado dos respuestas estatales típicas. Por un lado, una “respuesta denegatoria” (Garland, 2005: 222-231). Frente a lo que aparece en forma bastante evidente como un cierto agotamiento de sus modos de pensar y actuar, los

actores estatales involucrados parecen negar rotundamente esta realidad y nostálgicamente los reafirman, tratando de incrementar o enfatizar la utilización de ciertas viejas técnicas de intervención, enviando el mensaje al público de que en todo caso la presente situación difícil no es más que el producto de no haber avanzado lo suficiente en el camino marcado desde el pasado o incluso, de haber generado reversiones recientes que han “dulcificado” exageradamente las estrategias de control del delito. Este tipo de “reacción denegatoria” ha sido fuertemente impulsada por el “brazo político” de las estructuras estatales, en torno al proceso de “politización” antes señalado y se ha apoyado fuertemente en la penetración del neoconservadurismo —con diversos tipos de hibridaciones locales— como racionalidad gubernamental, especialmente desde la década de 1990 en adelante, generando una especie de “populismo punitivo”. Esta transformación de las estrategias de control del delito en Argentina constituye, sin dudas, la tendencia predominante. Se inscriben en ella decisiones y acciones que nos resultan extraordinariamente familiares: desde el incremento del uso de la fuerza por parte de las policías a la multiplicación de la población encarcelada, con las consiguientes situaciones de sobrepoblación y hacinamiento (cfr. CELS-HRW, 1998; CELS, 2005; Sozzo, 2005a, 2005b, 2007).

Por otro lado, una “respuesta adaptativa” (Garland, 2005: 194-222). Se trata de un tipo de respuesta estatal que frente a la crisis de la inseguridad frente al delito, reconoce los límites de las maneras de pensar y actuar que tradicionalmente han sostenido los actores estatales competentes y busca generar innovaciones. Más que una única forma de respuesta —a diferencia de la “respuesta denegatoria”— incluye un conjunto que no posee demasiada coherencia o unidad, desenvolviéndose en decisiones y acciones que poseen un alto nivel de heterogeneidad, desde la “racionalización” y “comercialización” de la administración de justicia penal a las iniciativas de instalación legal de alternativas a la pena privativa de

la libertad. Muchas de estas decisiones y acciones han sido construidas en el marco del ascenso del neoliberalismo como racionalidad gubernamental —con sus especificidades e hibridaciones tanto con el “neoconservadurismo” como con el “*welfarismo* criollo”— en el escenario argentino. Ciertamente se trata de una tendencia de transformación de las estrategias de control del delito que poseen una fuerza menor a la antes mencionada pero que se encuentra también presente en nuestro contexto. Un cambio central comprendido en este tipo de respuesta estatal ha sido la reubicación y redefinición de responsabilidades, desde los actores estatales tradicionalmente competentes en materia de control del delito hacia otros actores, en un verdadero proceso de “responsabilización” —como lo ha llamado pioneramente Pat O’Malley (2006)— que se ha hecho especialmente visible en las formas de “privatización”, con o sin fines de lucro, de las intervenciones para producir seguridad.

Una de las modalidades fundamentales del proceso de “responsabilización” en el marco de esta “respuesta adaptativa” en ciertos escenarios de Argentina, especialmente en los últimos quince años, se ha gestado bajo el lema de la “descentralización” y ha implicado un desplazamiento de tareas y deberes no tanto hacia actores no-estatales sino hacia otro actor estatal que en el pasado se encontraba desvinculado de la cuestión de la seguridad frente al delito: el gobierno local. Para comprender el surgimiento de los gobiernos municipales como actores en este sentido en los últimos años es necesario ligar dicha emergencia a esta tendencia de cambio “de arriba hacia abajo”, que coloca a este actor estatal frente al desafío de “hacer algo” para producir seguridad en función de un desplazamiento que impulsan estructuras estatales centralizadas. El gobierno local se ve entonces frente a un nuevo campo de competencias producto de un gesto de “delegación”, que muchas veces no se ve acompañado de igual gesto en el terreno de los recursos humanos y materiales. Esta “delegación” está a su vez fuertemente vinculada a

la “politización”: los actores centrales impulsan a que los actores locales se transformen en centros de imputación de la demanda ciudadana, desplazando una parte de su responsabilidad y difundiendo así los riesgos que la competencia exclusiva planteaba en términos del juego electoral frente al difundido sentido de estar frente a una crisis.<sup>2</sup>

Ahora bien, esta tendencia de “arriba hacia abajo” no basta para comprender cómo el gobierno local, en un período breve se ha transformado en un actor cada vez más importante en las intervenciones para la producción de seguridad. Dicha tendencia se ha encontrado con un proceso de sentido inverso, “de abajo hacia arriba”, que a su vez tiene dos diversas vías de desarrollo.

Por un lado, los residentes de las ciudades medianas y grandes frente a la nueva experiencia que significa el crecimiento de la “criminalidad de la calle” y de la “sensación de inseguridad”, comenzaron a generar una creciente demanda de seguridad en el ámbito que por excelencia aparecía como concentrando sus ansiedades en torno a la posibilidad de ser víctima de un delito: la ciudad. De allí que, independientemente del potencial gesto de “delegación” desde los actores centrales pero en un sentido coincidente con él, en la misma fabricación social de las demandas de los ciudadanos en torno a la seguridad frente al delito, comenzó a aparecer el actor local, responsable del gobierno de la ciudad —intendente—, como centro de imputación de la demanda de seguridad. De esta manera, se fue haciendo cada vez más insostenible para los actores locales la defensa de que dicha materia “no resulta de nuestra competencia”, que fue —y en ciertos casos sigue siendo—, el primer gesto de los actores políticos en el nivel local.

Por otro lado, también se ha observado otra vía en esta tendencia de “abajo hacia arriba”.

2 Esto por supuesto no implica desconocer que en muchas ocasiones los actores centrales se han negado sistemáticamente y en forma efectiva a ceder responsabilidades en el terreno de la seguridad hacia los actores locales.

En ciertos escenarios los mismos actores políticos locales han reivindicado su capacidad de hacerse cargo en el plano local de la cuestión de la seguridad ciudadana, en el marco de un reclamo más general por amplificar las competencias de los gobiernos locales en la búsqueda de su “desadministrativización”. Esta reivindicación se ha gestado muchas veces en torno al argumento de la mayor efectividad del nivel local para enfrentar los problemas sociales que atraviesan la ciudad en función de su “inmediación” o “cercanía”, que implica a su vez una mirada crítica de las formas de encararlos por parte de las estructuras estatales centralizadas. Evidentemente, este movimiento se ha hecho visible inicialmente en los gobiernos locales de las ciudades grandes y medianas. Esta vía se entrelaza complejamente con la anterior y ambas se apoyan recíprocamente. De este modo, ciudadanos y actores políticos locales, por caminos diversos, coinciden de esta forma en ubicar en el centro de la escena de las políticas de seguridad frente al delito, al gobierno municipal.

La emergencia del gobierno local como actor de las políticas de seguridad frente al delito en Argentina —y también en otros contextos— es la consecuencia pues de un encuentro complejo entre dos tendencias. Por una parte, una tendencia “descendente” o “de arriba hacia abajo” y, por la otra, una tendencia “ascendente” o “de abajo hacia arriba”. Este encuentro complejo de tendencias no es homogéneo en los diversos escenarios. Pero todo parece indicar que se trata de un proceso sostenido que no se enfrentará en el futuro inmediato con obstáculos consistentes o síntomas de interrupción sino más bien todo lo contrario. No creo que se pueda decir que dicho proceso sea “inevitable” pero sí que aparece frente a los actores involucrados como “inevitable” en función de su contundencia lo que a su vez refuerza dicha apariencia. De allí que las presiones en torno a la necesidad de “hacer algo” para producir seguridad frente al delito desde el gobierno local parece que tenderán a incrementarse más que a disminuir en el futuro inmediato.

## **¿Qué hacer? Gobierno local, estrategias preventivas y efectos sociales y culturales**

Las iniciativas que en los últimos años han surgido de los gobiernos locales en Argentina dirigidas a la producción de seguridad frente al delito han sido muy heterogéneas. Esto sumado a un déficit de investigación social sobre esta materia hace que las posibilidades que tenemos de construir un “mapa” de este territorio sean siempre limitadas y, por ende, nuestros ejercicios deben considerarse provisorios.

Ahora bien, más allá de su heterogeneidad, las iniciativas puestas en marcha se han concentrado en su mayor parte en producir intervenciones “ex-ante”, es decir, para evitar que los hechos que la ley penal define como delito se produzcan, actuando sobre diversos elementos de la vida social y urbana, lo que tradicionalmente ha sido definido como “prevención del delito”. Es posible diferenciar en este campo heterogéneo de intervenciones desde el gobierno local tres estrategias que pretenden realizar este objetivo declarado de prevenir el delito (parto aquí de mi trabajo precedente, Sozzo, 2008: 67-128).

### **Estrategia situacional-ambiental**

Se trata de un conjunto de intervenciones que han estado dirigidas a impactar en el plano “situacional” o “ambiental” que se reivindica involucrado en la producción del delito. Se trata de producir diseños, manipulaciones o transformaciones de las “situaciones” o “ambientes” en los que se considera posible que se desarrollen ciertas formas de actividad delictiva, reduciendo las oportunidades para su comisión. La estrategia situacional se funda en una serie de presupuestos teóricos que definen una determinada manera de pensar el delito y el control del delito y que amalgaman elementos de diversas construcciones teóricas generadas en el campo de la criminología: la teoría de la elección

racional, la teoría de “las actividades rutinarias” y las ideas acerca de “la prevención del delito a través del diseño ambiental”. Estos presupuestos teóricos generados por el saber criminológico no necesariamente son abrazados explícitamente por los actores políticos locales que lanzan intervenciones que se alinean en el marco de esta estrategia. En buena parte de los casos estos presupuestos han sido traducidos en el lenguaje político y circulan en un tipo de formato discursivo diverso, en función de su gran afinidad como los principios fundamentales del “neoliberalismo” o “liberalismo avanzado” como racionalidad gubernamental.

Dentro de este conjunto de intervenciones generadas por los gobiernos locales, es posible distinguir dos grupos de acuerdo a las técnicas que han involucrado:

a) Intervenciones que buscan impactar en la dimensión “física” y “espacial” de la “situación” o “ambiente” delimitada como potencialmente productora de oportunidades para la comisión de actos delictivos. Sólo para mencionar algunas de las más frecuentes: iluminación de espacios públicos oscuros, desmalezamiento de terrenos baldíos, reacondicionamiento de plazas y parques degradados, instalación de cámaras de circuito cerrado de televisión para vigilar distintos tipos de espacios públicos, etc. El ejemplo paradigmático de ello han sido las múltiples intervenciones de esta índole presentadas como uno de los principales “éxitos” del Programa de Prevención del Delito del gobierno de la ciudad de Buenos Aires en el período 2000/2002 (Calzado, 2004; Sozzo, 2005b; 2008: 129-186).

b) Intervenciones que buscan impactar en la dimensión “social” de la “situación” o “ambiente” delimitada como potencialmente productora de oportunidades para la comisión de actos delictivos, a través de la activación de “vigilantes” que lleven adelante la tarea de desalentar a los potenciales “ofensores”. Dentro de este grupo a su vez es posible distinguir dos subgrupos:

b.1.) Ingresan aquí todos los casos en que los gobiernos locales que no tenían policías propias han creado una institución “cuasi-policial”. Estas “guardias urbanas” se han orientado hacia la vigilancia del espacio público a pie o motorizados —como las policías lo han venido haciendo—, sus miembros se encuentran uniformados pero no armados y frente a la posibilidad de la comisión de un delito se comunican con la institución policial, configurándose como una suerte de “auxiliares de policía”. También en ciertos casos estas “cuasi-policías” han asumido otras tareas “preventivas” —como por ejemplo la realización de campañas de difusión en escuelas, etc.— así como también la realización de actividades de control del cumplimiento de normativas municipales, en materia contravencional o de faltas —especialmente aquellas referidas al tránsito vehicular—. Los ejemplos paradigmáticos en este sentido han sido la creación de la Guardia Urbana Municipal por parte del gobierno de la ciudad de Rosario en 2004 e idéntica medida tomada por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires en 2005. También podría mencionarse como un ejemplo que en parte se acerca a este tipo de iniciativas, la medida legal impulsada por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 2004 que ha, en cierto sentido, intentado “municipalizar” la institución policial a través de la creación de lo que se denominan Policías Comunes en los Partidos de la Provincia de Buenos Aires de menos de 70 000 habitantes y que decidan adherirse a dicha regla legal.

Por último, también debemos incluir aquellos casos de gobiernos locales que para vigilar ciertos espacios edilicios o urbanos no recurren a crear unos vigilantes “profesionales” que se encuentren insertos en sus estructuras administrativas sino a contratarlos en el mercado de la seguridad privada, generando una intervención “híbrida” entre lo público y lo privado.

b.2.) Ingresan aquí todas las formas de intervención de los gobiernos locales dirigidas a activar “vigilantes no profesionales”

que son los mismos residentes de las ciudades, que a su vez desarrollan actividades individuales o colectivas de “autoprotección”, preferentemente en la cuadra o manzana en la que residen. Se trata de un subconjunto de intervenciones que en sí mismo implica una intersección entre la “estrategia situacional-ambiental” y la “estrategia comunitaria” a la que nos referiremos más adelante. La modalidad preferencial en el contexto argentino ha sido la traducción local de los esquemas de *Neighbourhood Watch*. Se trata de organizar a los residentes de una cuadra o manzana para que se comprometan a prestar atención frente a cualquier situación o persona “sospechosa” y dar la “alarma” a los otros residentes a través del teléfono o de una alarma sonora que se puede activar desde cualquiera de las viviendas y a la institución policial por vía telefónica, especialmente a un teléfono celular del patrullero encargado del área respectiva. Estos esquemas de vigilancia se combinan con la instalación de carteles que advierten de la existencia de estos esquemas de vigilancia a quienes circulan y la adopción de comportamientos individuales y colectivos de autoprotección. Estas iniciativas han sido impulsadas, a veces, junto con el Gobierno Nacional —como cuando en 2003 se creó la Red Nacional del Plan Alerta desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación— o con gobiernos provinciales —como cuando en 2001 se promovió desde el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe la creación de “alarmas comunitarias”—. Pero también han sido impulsadas por gobiernos locales autónomamente, como en el caso del gobierno de la ciudad de Buenos Aires que en el marco del Plan de Prevención del Delito lanzó en 2001 las Redes Solidarias de Prevención del Delito (Sozzo, 2005b; 2008: 129-186; Aimar, 2008).

Se trata, sin dudas, del tipo de estrategia con mayor nivel de desarrollo en las intervenciones generadas por los gobiernos locales en el contexto argentino. Dado que muchas de las iniciativas se han desenvuelto en el marco del clima precedentemente descripto de “poli-

tización” de la inseguridad, se ha instalado fuertemente en su diseño e implementación la necesidad de producir efectos en una temporalidad breve, en el “corto plazo”, de manera tal que los residentes puedan ver que los actores locales reaccionan efectivamente, que están haciendo algo rápida y decididamente, frente a la demanda de seguridad que cada vez más los convierte en centros de imputación, buscando —claro está— que las iniciativas generadas produzcan resultados positivos desde el punto de vista de la producción de consenso político y electoral. Las intervenciones que incluye esta estrategia situacional-ambiental producen efectos inmediatamente, en el “corto plazo”, al alterar significativamente “situaciones” o “ambientes”, más allá evidentemente de que dichas alteraciones produzcan o no una reducción efectiva del volumen de actividad delictiva. Además poseen un alto grado de “visibilidad” para los residentes. Ambas condiciones han militado para que esta estrategia se haya transformado en la vía preferida por los actores políticos locales en el contexto argentino en los últimos años.

Las investigaciones empíricas realizadas —tanto en nuestros escenarios como en otros horizontes culturales— con respecto a este tipo de alternativa estratégica han arrojado cierta luz sobre sus efectos sociales y culturales negativos, más allá de las ambiciones de sus promotores.

En primer lugar, en general, se ha cuestionado la afirmación de la “efectividad” de la estrategia situacional-ambiental para realizar su objetivo básico, es decir, reducir el volumen de delito. Diversas indagaciones sociológicas —sobre todo en los contextos centrales— han demostrado reiteradamente que en el mejor de los casos estas intervenciones producen lo que ha pasado a ser denominado el “efecto de desplazamiento” —su verdadero “talón de Aquiles”— que fundamentalmente ha sido identificado como “espacial” o “geográfico”; es decir, los mismo tipos de delitos que se buscaban evitar se siguen produciendo en otras situaciones o ambientes diversos de aquellos

que han sido blanco de la intervención. Este efecto no querido ha sido reconocido incluso por algunos de los principales promotores teóricos de esta estrategia preventiva, aun cuando reivindicar que no siempre es inevitable y que en muchos casos implica un efecto “benigno” pues se produce un desplazamiento hacia formas de delitos menos graves o que producen menores niveles de daño social. Pero, en términos globales, podríamos decir que la estrategia situacional y ambiental tal como ha sido puesta en marcha por los actores políticos locales en el escenario argentino tiende más que a reducir el delito a distribuirlo en el espacio de la ciudad.

Esto se conecta con un segundo efecto negativo de este tipo de intervención: la reproducción de la exclusión social y de la división de la ciudad en territorios protegidos y desprotegidos. Del patrullamiento de las “cuasi-policías” locales, al empleo de los gobiernos locales de la vigilancia de agencias de seguridad privada, pasando por la instalación de CCTV en espacios públicos o la difusión de “alarmas comunitarias” o “planes alerta”; en todos estos ejemplos se observa en el contexto argentino la tendencia marcada a que los mismos se desenvuelvan especialmente en ciertas áreas de la ciudad, que son aquellas donde residen y circulan predominantemente los incluidos socialmente. De esta forma, estas intervenciones producen constantemente un efecto de desplazamiento espacial, que tiende a concentrar aún más la “criminalidad de la calle” en aquellos territorios urbanos crecientemente marcados por la degradación y las privaciones propias de la exclusión social, agregando a la distribución inequitativa de otros males sociales, la distribución inequitativa de las experiencias de ser víctima de un delito.

Específicamente con respecto al primer grupo de intervenciones que hemos aislado, es posible observar frecuentemente que las mismas no han partido de un proceso de diagnóstico, fundado en la investigación empírica, que identifica a una “situación” o “ambiente” como generador de oportunidades delictivas,

siguiendo las prescripciones de los teóricos de la prevención situacional y ambiental. En la mayor parte de los casos estas intervenciones han nacido de una identificación generada por los actores locales a partir del reclamo puntual de los residentes, con una lógica de “satisfacción de la demanda”, que no ha incluido la verificación de que efectivamente se trate de un “ambiente” o “situación” generador de oportunidades delictivas ni un cálculo o previsión de por qué esta intervención sería “efectiva” y en qué medida, en la reducción de la actividad delictiva. No resulta casual, por ende, que no hayan muchos ejercicios de evaluación de las mismas en nuestro escenario.<sup>3</sup>

En particular, con respecto al segundo grupo de intervenciones que hemos aislado, cuando se conecta con la activación de vigilantes “no profesionales” (las identificadas como b.2) es preciso señalar que está ampliamente comprobado en la investigación empírica que estas iniciativas tienden a producir una “mentalidad de fortaleza” en los residentes involucrados que constantemente están pendientes de la posibilidad de ser víctimas de un delito y de la necesidad de protegerse de “potenciales delincuentes” que —en absoluto casualmente— son definidos como “otros” o “extraños”, desde el punto de vista económico y social. Es decir que esta “mentalidad de fortaleza” tiende a reforzar simbólicamente los límites sociales

3 Esta lógica “clientelar”, además de los elementos negativos que posee en sí misma, como forma de articulación de la relación entre los actores locales y los ciudadanos en donde en el centro de la escena es colocado el aseguramiento de la lealtad “hacia arriba” a cambio de la acción “hacia abajo”, produce en sí misma el efecto perverso de anular la preocupación por los “problemas” que es completamente obliterada por la preocupación por la “demanda”. Evidentemente, responder a una “demanda” puede significar resolver un “problema” pero no hay nada que garantice que eso va a ser efectivamente así desde el punto de vista de los intereses colectivos, más allá de los intereses particulares o grupales involucrados particularmente en la demanda.

de una vida urbana fragmentada, reproduciendo la exclusión social gestada en otros procesos. Pero además está ampliamente comprobado que dicha “mentalidad de fortaleza” tiende en el mediano y largo plazo —y a pesar de un descenso inicial luego de la puesta en marcha de estas iniciativas— a hacer crecer la “sensación de inseguridad”, llegando en muchos casos a niveles mayores que los encontrados inicialmente. Por último, también es necesario señalar el efecto negativo de que puedan dar lugar a formas de “vigilantismo” de los residentes con respecto a su propio barrio o zona, incluidos episodios de despliegue de la violencia o de “justicia por mano propia”.

### **Estrategia social**

Se trata de un conjunto complejo de intervenciones que buscan afectar los procesos sociales y culturales que se conciben como forjadores de condiciones de posibilidad para que un individuo se comprometa en la realización de actividades delictivas. De este modo se intenta evitar dicho compromiso, removiendo lo que comúnmente es visualizado como sus “causas”. Al igual que la estrategia situacional-ambiental, también la estrategia social se ha ido construyendo a partir de diversos presupuestos teóricos gestados en el saber criminológico. Pero a diferencia de la abordada precedentemente, dicha pluralidad de fuentes no se traduce en un conjunto de presupuestos comunes. Más bien, es posible identificar dos grandes filones teóricos que inciden a su vez en los tipos de técnicas que son privilegiadas.

Por un lado, tenemos el filón de ideas criminológicas que han apuntado fuertemente a que las causas de la “criminalidad de la calle” se encuentran en un “déficit cultural”, es decir, los individuos no han incorporado en su proceso de socialización reglas sociales fundamentales que definen lo que está bien y lo que está mal o no han generado la capacidad de auto-limitarse en torno a estas reglas sociales —en breve, un problema de “socialización”, “control social” o

“autocontrol”—. Desde ciertos aportes acerca de la “desorganización social” de la Escuela de Chicago, a la mirada de Parsons sobre la reproducción del sistema social, pasando por las más específicas —e influyentes en la actualidad— “teoría del control” de Gottfredson y Hirschi, y teoría del “desarrollo personal” de Farrington. En este filón teórico es necesario, para prevenir el delito, apuntar a impactar en los espacios claves en la formación del control social y el autocontrol: la familia, la escuela, el grupo de pares, el individuo.

Por el otro, tenemos el filón de ideas criminológicas que han apuntado fuertemente a que las causas de la “criminalidad de la calle” se encuentran en un “déficit material” combinado con la existencia de ciertas formas o procesos “culturales”. El arco de producciones intelectuales es aquí más plural que en el filón precedente: desde las ideas de Merton acerca de la ausencia de oportunidades legítimas para los grupos sociales desventajados y su relación con el “sueño americano” a las referencias al “cuadrado del delito” del “realismo de izquierda” inglés de los años 1980 y 1990, pasando por las ideas acerca de las “subculturas criminales” de Cohen y Cloward en los años 1950 y 1960 y los aportes acerca del impacto de las estructuras del capitalismo tardío en la producción de la criminalidad de la criminología crítica de las décadas de 1970 y 1980. Desde este filón teórico, en sus formatos contemporáneos, cada vez más se asume que la única manera de prevenir este tipo de actividad delictiva es generando intervenciones que luchen contra la exclusión social, produciendo alternativas y oportunidades de inserción social en sus diversos planos, pero sin abandonar la dimensión “material”.

Como sucedía con la estrategia situacional-ambiental, estos presupuestos teóricos —de uno u otro filón— no necesariamente son abrazados explícitamente por los actores políticos locales que lanzan intervenciones que se alinean en el marco de esta estrategia, sino que en buena parte de los casos han sido traducidos en el lenguaje político y circulan en un

tipo de formato discursivo diverso —en este caso más bien afín al *welfarismo* o “liberalismo social” como racionalidad gubernamental, aun cuando en algunos casos admita un tono propio del “neoliberalismo”—.

Sin dudas, se trata de la estrategia menos adoptada por los actores políticos locales en el contexto argentino. La comprensión de por qué se ha producido este escaso desarrollo debe seguramente conectarse con el ascenso del “neoliberalismo” en nuestro país. En estos escenarios fuertemente marcados por la crítica neoliberal a las formas criollas, más o menos desarrolladas, de políticas sociales típicas de un “Estado de Bienestar”, resultaba improbable que se promovieran intervenciones que recurrieran a supuestos y herramientas que resultaban más bien afines al *ethos* que expresaba el *welfarismo* o “liberalismo social” y podían implicar una cierta “socialización” de las políticas de control del delito<sup>4</sup>.

Pero existe otra razón que ayuda a comprender este escaso desenvolvimiento y se liga al proceso de “politización” de la inseguridad frente al delito y que, como decíamos más arriba, han impulsado hacia la adopción de medidas que produzcan efectos en el “corto plazo” y que resulten altamente “visibles” por los residentes. Precisamente, este conjunto de intervenciones —más allá de las diferencias que a su interior es posible trazar— se caracteriza justamente por lo opuesto: producir —en los casos en que así lo hace— efectos en el “mediano y largo plazo” y resultar altamente “invisible” salvo para los grupos de destinatarios, más o menos limitados cuantitativamente.

4 Parecería ser que esta lectura se ve apoyada por el hecho de que algunos de los casos de este tipo de intervenciones promovidas desde los gobiernos locales en América Latina se han generado en la década del 2000, en que han surgido alianzas y programas políticos que critican el predominio de la racionalidad neoliberal —lo que no quiere necesariamente decir que no perpetúen las decisiones y acciones promovidas anteriormente en esta materia—.

Los escasos casos de intervenciones típicas de la estrategia social desde los gobiernos municipales en el contexto argentino están caracterizados por estar contruidos más bien desde el segundo filón teórico que hemos individualizado precedentemente. Se activan equipos de intervención —por lo general, integrados por personas capacitadas en derecho, trabajo social, sociología y psicología— que actúan en el mismo territorio urbano marcado por la exclusión social, en primer lugar focalizándose en aquellos niños y jóvenes que padecen situaciones de desafiación o vulnerabilidad social, caracterizadas por déficits de inclusión en la relación con el mundo de la educación y con el mundo del trabajo que a su vez pueden estar enfrentándose con otras situaciones problemáticas en lo que se refiere a su salud, familia y relación con el sistema penal. Estos equipos de trabajo despliegan un repertorio variado de técnicas de intervención para lograr enfrentar estas diversas situaciones problemáticas, tratando de desbloquear oportunidades para estos destinatarios. Generalmente, estas técnicas buscan la activación de espacios grupales que pretenden generar identificaciones positivas para la construcción de trayectorias vitales ligadas a la inclusión social. Los ejes de estas técnicas de intervención tienen que ver con fortalecer el vínculo con el mundo de la educación —procurar la reinserción en el sistema educativo, desarrollar tareas de apoyo fuera del ámbito escolar para mejorar la calidad del servicio educativo, etc.— y del trabajo —capacitación laboral, diseño y desarrollo de empresas sociales o cooperativas de trabajo y producción, etc.— Pero también, se abordan de acuerdo a las experiencias de los destinatarios otras situaciones problemáticas —portación de HIV, adicciones, problemas con padres, parejas, hijos, etc.— dando lugar así a una variada gama de acciones, muchas veces individualizadas. También en estas intervenciones es frecuente que se desarrollen actividades deportivas y culturales, no sólo porque se iden-

tífica que constituyen un “bien en sí” del que comúnmente están privados estos destinatarios sino como una forma de apuntalar la construcción de un colectivo y la identificación con el mismo. Los dos ejemplos más importantes en esta dirección en nuestro contexto son: el Programa Comunidades Vulnerables impulsado inicialmente por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre 2001 y 2005, que si bien fue de carácter nacional se activó junto con gobiernos locales y ha sido desarrollado por las Municipalidades de San Isidro y Morón en la Provincia de Buenos Aires, y el Programa Vivir una Ciudad Segura desarrollado por la Municipalidad de Azul también en la Provincia de Buenos Aires (Sozzo, 2005b; 2008: 129-186).

Más allá de las intenciones que abrigan estas experiencias, se pueden observar también en ellas ciertos problemas graves. En primer lugar, el problema de la “escala”. La mayor parte de las iniciativas en este sentido desarrolladas por los gobiernos locales se refieren a grupos de destinatarios muy limitados al interior de los territorios de la exclusión social. Esto implica que aun cuando sus resultados sean positivos en lo que se refiere a la creación de rutas alternativas de inserción social, se trata siempre de una población tan pequeña que difícilmente sus resultados repercuten sensiblemente en los volúmenes de “microcriminalidad”, aun cuando impacten duraderamente en la trayectoria vital de los destinatarios y de su entorno inmediato. Desde el punto de vista de una perspectiva ética apoyada en el principio de la “reducción del daño” en el campo del control del delito (Pavarini, 2006; O’Malley, 2006), evidentemente, es posible justificar dichas intervenciones cuando resultan exitosas, pero este problema de “escala” le plantea serios obstáculos para su sustentabilidad política —y evidentemente para su transferencia y replicación—.

Este primer problema se encuentra relacionado íntimamente con uno segundo: este tipo de intervenciones suelen estar pobre-

mente financiadas. Con financiamientos tan contenidos se limita el desenvolvimiento de las intervenciones y se corre el riesgo de confinarlas a un lugar “decorativo” en las políticas públicas en materia de seguridad frente al delito producidas desde el gobierno local, mientras que el grueso de los recursos públicos se sigue gastando en otro tipo de intervenciones —preferentemente, la estrategia situacional-ambiental—.

En tercer lugar, estas iniciativas experimentan inconvenientes nacidos de que su ubicación en las estructuras organizativas a nivel de los gobiernos locales han sido en instancias que se han venido encargando del problema de la seguridad —secretarías, subsecretarías o direcciones de Gobierno o seguridad (pública, ciudadana, urbana)—. Se trata de ámbitos escasamente preparados para poner en marcha un tipo de intervención que sustancialmente activa recursos propios de las políticas sociales. En esta misma dirección podría plantearse un último reparo más radical frente a estas experiencias tal como se han venido desarrollando en la actualidad: ¿en qué medida es necesario crear un programa especialmente dedicado a la “prevención social del delito”? ¿en qué medida la creación misma de este “especialismo” no contribuye negativamente a la realización de sus propias finalidades? Muchas de las intervenciones que este tipo de programas especiales proponen o llevan adelante deberían ser desarrolladas por las áreas pre-dispuestas en el terreno de la política social, que cuentan a su vez para ello, con recursos humanos calificados. La cooperación y colaboración entre áreas es algo extraordinariamente complejo como lo muestra el análisis de las políticas públicas contemporáneas y esto ha hecho que estos programas especiales debieran hacerse cargo muchas veces independiente y autónomamente —en la mayor parte de los casos en forma deficiente— de esas cuestiones. En un esquema ideal tal vez sería más conveniente asegurar un diseño complejo de las políticas educativas, de salud, de capacitación laboral, de promoción del empleo,

de la familia, deportivas y culturales, que asuman como un blanco crucial de sus intervenciones a los niños y jóvenes que padecen situaciones de exclusión social, en función antes que nada de la situación de injusticia y desigualdad sociales que los mismos padecen y de la violación sistemática que las mismas implican para sus derechos fundamentales —sociales, económicos y culturales— y sólo tangencial y secundariamente, en función del efecto de producción de seguridad frente al delito que las mismas traerían aparejadas. Probablemente un esquema “multiagencial” de esas características, especialmente volcado a ciertas áreas territoriales marcadas por la exclusión social, sea el único capaz, por otro lado, de alcanzar la escala requerida de la que hablábamos precedentemente.

### ¿Estrategia comunitaria?

Los signos de interrogación que acompañan este título se deben a que resulta dudosa la posibilidad de afirmar la existencia de este tercer género de intervenciones en el campo de la prevención del delito, ya que comúnmente se agrupan en torno a esta denominación iniciativas que son claramente reconducibles a los presupuestos y técnicas propios de las dos estrategias precedentemente delineadas.

Estas intervenciones tienen en común realizar una apelación fuerte a la “comunidad”, antes que nada, como el espacio local de interacción social en que los problemas de seguridad frente al delito se producen y por ende, donde deben ser enfrentados. Pero también como un “actor” que debe activarse, movilizarse junto con los actores políticos locales. La “comunidad” aparece en este conjunto de intervenciones con esa doble valencia de “objeto” y “sujeto”. Esto no impide que dicha “comunidad” sea, a su vez, pensada de manera muy diferente en diversas técnicas de intervención: como un conjunto de individuos que es preciso constituir “contractualmente” o como un conjunto de individuos

que comparten una identidad y un sentido de pertenencia —y allí radica una parte de su ambivalencia política—.

Hemos mantenido este tercer género menos por estar convencidos de que se trata de una estrategia propiamente dicha que por las importantes implicaciones que teóricamente nacen de este elemento aglutinador: la “apelación a la comunidad”. Pero también porque las expresiones “seguridad comunitaria” o “prevención comunitaria” han estado muy presentes en las iniciativas generadas desde los gobiernos locales para producir seguridad en estos últimos años en Argentina.

Como las estrategias precedentes —pero en una mayor medida— sus supuestos teóricos tienen un alto grado de pluralidad y variación, al haberse nutrido de fuentes dispares del saber criminológico: desde las ideas acerca de la “comunidad patológica” de Shaw y Mc Kay a la nociones acerca de la “degradación de la comunidad” de la teoría de las “ventanas rotas” de Wilson y Kelling, pasando por el discurso acerca de la “policía comunitaria” tal como se ha venido desarrollando teórica y políticamente desde los años 1970. También, como las estrategias precedentes, estos presupuestos teóricos no son comúnmente abrazados en forma explícita por los actores locales sino que son generalmente traducidos en un lenguaje político, en un formato discursivo diverso, ligado a la política pública.<sup>5</sup>

5 A diferencia de la estrategia situacional-ambiental y la estrategia social, cuyos presupuestos parecen ser claramente afines a determinadas racionalidades gubernamentales que circulan en la política contemporánea —el neoliberalismo o liberalismo avanzado y el *welfarismo* o liberalismo social, respectivamente—, esta estrategia “comunitaria” parece poseer una mayor ambigüedad en términos de sus conexiones políticas, pues algunas de sus manifestaciones parecen alinearse con principios neoliberales, otras parecen alinearse con principios neoconservadores y otras parecen alinearse con principios de un “*welfarismo* radicalizado”, nacido de la crítica de izquierda a la “edad de oro” del Estado de Bienestar.

Desde hace unos diez años muchos gobiernos locales en el contexto argentino han lanzado iniciativas que buscaban producir seguridad frente al delito apelando a la “comunidad”. Es posible diferenciar en este marco, dos grupos de intervenciones:

a) Las intervenciones que buscan movilizar a la “comunidad”, a los residentes de una calle o manzana para que ocupen el rol de “vigilantes no profesionales”, a las que ya hicimos referencia en el apartado de la estrategia situacional-ambiental, pues justamente se busca a través de esta “apelación a la comunidad” reducir las oportunidades delictivas de ciertas “situaciones” o “ambientes”.

b) Las iniciativas de los gobiernos locales que consisten únicamente en crear espacios de debate público sobre el estado de la seguridad frente al delito. Se trata justamente de los tipos de intervenciones desarrollados en Argentina que son más numerosos dentro de este conjunto —junto con el primer grupo— y menos asimilables a las estrategias precedentemente analizadas. Ese grupo podría, por ende, darle una cierta entidad a este tercer género, pero parece ser que no se trata tanto de “intervenciones” cuanto de medios para generar otras intervenciones a su vez reconducibles a las estrategias precedentes —frecuentemente, a la estrategia situacional-ambiental—. Dichos espacios se han gestado en dos niveles —aun cuando muchas veces ambos se han promovido juntos en una misma iniciativa—:

b.1) Macroscópico: se trata de espacios en los que el gobierno municipal invita a participar a instituciones de la sociedad civil para debatir los problemas de seguridad en la ciudad, promoviendo la elaboración de propuestas de intervención destinadas a los actores estatales pertinentes —sean locales o centrales—, poniéndolas en marcha o generando presiones políticas para su efectiva adopción e implementación. Estos espacios pueden sostenerse sobre la base de reuniones periódicas o mediante un esquema espasmódico de reacción frente a la emergencia —

tendiendo en la mayor parte de los casos a esta segunda modalidad—. Uno de los ejemplos más conocidos son los Foros Municipales de Seguridad que funcionan en muchos partidos de la Provincia de Buenos Aires a partir de la Ley 12156. En la ciudad de Santa Fe tenemos el ejemplo del Consejo Consultivo del Programa Municipal de Seguridad Urbana creado a través de la Ordenanza 10289 de 1998 (Sozzo, 1999; Aimar, 2008).

b.2) Microscópico: se trata de espacios constituidos generalmente por reuniones periódicas en los que el gobierno municipal invita a participar a instituciones de la sociedad civil y en algunos casos, directamente a los ciudadanos, pero de un ámbito territorial acotado de la ciudad —“zona” o “barrio”— para debatir los problemas de seguridad frente al delito en dicho ámbito, promoviendo la elaboración de propuestas de intervención destinadas a los actores estatales pertinentes, poniéndolas en marcha o generando presiones políticas para su efectiva adopción e implementación. También se reivindican estos espacios como un mecanismo de monitoreo y control de las acciones que son realizadas por los actores del gobierno local —e incluso por actores estatales centrales— ya que deben rendir cuentas en la reuniones sucesivas de los compromisos contraídos en las precedentes. De los muchos ejemplos en esta dirección se pueden destacar: las “Asambleas” en cada CGP del Plan de Prevención del Delito del gobierno de la ciudad de Buenos Aires —junto con el Gobierno Nacional— entre los años 2000 y 2001; en la ciudad de Santa Fe el ejemplo de las Juntas Zonales de Seguridad Urbana creadas a través de la Ordenanza 10289 de 1998, pero escasamente movilizadas efectivamente en estos casi diez años, en gran medida, en función de la superposición que dicho esquema implicaba con las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria promovidas desde el Gobierno provincial desde 1996, aun cuando sinuosamente implementadas en este período (Sozzo, 1999; 2005b; 2008: 129-186; Pegoraro, 2002; Calzado, 2004; Aimar, 2008).

Tanto el primero como el segundo grupo de intervenciones en este conjunto tienen una serie de problemas y efectos negativos. Nos detendremos aquí en el segundo grupo, pues hemos hecho referencia al primero al tratar la estrategia situacional-ambiental de intervenciones. Los esquemas de este tipo a nivel macroscópico han tenido escaso impacto práctico en el diseño e implementación de políticas de seguridad por parte de los gobiernos municipales —y mucho menos por parte de las estructuras estatales centralizadas—. Plantean además problemas de “representatividad”, pues invariablemente se produce una selección de las instituciones de la sociedad civil que participan sin quedar claro muchas veces cuál es el criterio que la justifica. Si la representación es amplia necesariamente el debate político va a presentar una cierta fragmentación de las opiniones, lo que plantea todo un problema para una instancia que se visualiza a sí misma como productora de consenso. Un síntoma de la decadencia de este tipo de iniciativas es su frecuente carácter espasmódico, que implica la constitución de este espacio sólo cada tanto y para responder a ciertos problemas puntuales, la mayor parte de las veces cargados de su carácter de “emergencias”, traduciendo en una búsqueda simbólica de que el gobierno municipal sea visualizado como que “está haciendo algo” en materia de seguridad frente al delito.

Los esquemas de este tipo a nivel microscópico han tenido igualmente escaso impacto en el diseño e implementación de intervenciones en materia de seguridad frente al delito, sobre todo en tanto mecanismos de control de las intervenciones de los actores estatales locales o centrales. Presentan, en todas las experiencias que han sido objeto de estudio recientemente en el contexto argentino, graves problemas de “representatividad”. En muchos casos, participan exclusivamente en estas instancias “representantes” de instituciones de la zona o barrio y en aquellos en los que no, sólo se registra

la presencia de pocos ciudadanos a título individual —que además va decayendo con el transcurso del tiempo—, reproduciéndose ciertos parámetros sociales —clase media, adultos más que jóvenes, mujeres más que varones, etc.—. Si estas iniciativas se legitiman como herramientas para una cierta “democratización” de la toma de decisiones acerca de los problemas a enfrentar y el modo de hacerlo, su efectiva implementación presenta un déficit extraordinario al respecto.<sup>6</sup> Estos rasgos que caracterizan a este tipo de instancias hacen que sean a pesar de toda la retórica incluyente que generalmente las acompaña —sobre todo en torno al tópico de la “participación ciudadana”— reforzadoras de los procesos de exclusión social y creadoras de “mentalidad de fortaleza”.

### A modo de conclusión

Como señalábamos al final del primer apartado, el complejo encuentro de tendencias que han colocado al gobierno local en el centro de la escena de las políticas de seguridad frente al delito en Argentina —como en otros contextos— no muestra signos de debilitarse en el futuro inmediato sino, por el contrario, de aumentar incesantemente. Las presiones crecientes en este sentido hacen que el dilema político central esté en este momento dejando de ser la disyuntiva acerca de si el gobierno municipal debe o no hacerse cargo de la cuestión que ha caracterizado el período inicial desde la década de 1990.

El eje de las opciones políticas se está trasladando contemporáneamente hacia la disyuntiva acerca de “¿qué hacer?” en este terreno. En la segunda parte de este trabajo

6 Por otro lado, muchas veces estas instancias han sido “colonizadas” por la institución policial que en la mayor parte de los casos es invitada a participar activamente de las mismas, generando —salvo excepciones— exclusivamente propuestas de intervención que reflejan las prioridades y estilos de los funcionarios policiales, ahora bañados de la apariencia de “consenso popular”.

hemos tratado de anatomizar lo que efectivamente se está haciendo, identificando tres conjuntos de intervenciones muy diferentes entre sí y que a su vez tienen diversos niveles de heterogeneidad en su interior. Estas estrategias se asientan en unos presupuestos políticos y teóricos específicos, se proyectan en unas técnicas de intervención particulares y poseen una serie de problemas y efectos negativos que les son propios. Las reflexiones precedentes han buscado alertar sobre la necesidad de comprender estos diversos planos en los procesos de toma de decisión por parte de los actores políticos locales y enfatizar que las elecciones en este terreno no pueden ser realizadas como si fuesen solamente decisiones de carácter “técnico”, sino que están cargadas de implicaciones políticas acerca de las formas de vida social que se pretende impulsar.

Hasta aquí, muchas veces los actores políticos locales han desplegado diversas acciones, en el marco del proceso de “politización” de la inseguridad frente al delito de cierta eficacia simbólica para mostrarle a los residentes de su ciudad que el gobierno local “se hace cargo” del problema y está “haciendo algo, rápida y decididamente”. Creo que este elemento, como lo decía, ha tenido un peso muy grande en que muchas de las intervenciones impulsadas en los últimos años hayan trascendido por los carriles de la estrategia situacional-ambiental, incluyendo sus hibridaciones con la “apelación a la comunidad”.

Pero, en ciertos casos, este mismo factor ha llevado a los gobiernos locales a suspender el dilema político central en torno a “¿qué hacer?”, dejándose llevar por la “tentación de la ficción”, haciendo “como si” se hiciese algo, aun cuando luego no desarrollen un curso de acción sustantivo y consistente. Esta “tentación de la ficción” se ha encarnado en la producción de normativas municipales referidas a la seguridad ciudadana luego no cumplidas o en la creación de áreas administrativas municipales espe-

cíficamente dedicadas al tema pero escasamente dotadas de recursos materiales y humanos. Parecería ser que cada vez habrá menos espacio político para dejarse llevar por la “tentación de la ficción” en función de la creciente imputación de la demanda de seguridad de los ciudadanos a los actores políticos locales.

Los dilemas políticos, que los actores políticos locales deberán enfrentar en la Argentina, respecto a la cuestión de la seguridad frente al delito, exceden con mucho aquél inicial que generaba un grado elevado de angustia política y que giraba en torno a la disyuntiva de si hacerse o no cargo de esta temática tan acuciante en las representaciones y demandas de los residentes de sus ciudades. La superación de este dilema inicial por la positiva, constreñidos por una serie de procesos macroscópicos que están transformando las estrategias de control del delito y las formas de gobernar, no deja a los actores políticos locales, sin embargo, en un espacio de certezas, sino que le abre todo un juego, aún más complejo, de incertidumbres y riesgos para su propia acción política. □

## Bibliografía

- Aimar, Verónica (2008). “La construcción de comunidades en torno a la prevención del delito”, en: Bergalli, Roberto; Gabriel Bombini; e Iñaki Rivera (eds.). *Violencia y sistema penal*, Buenos Aires: Editores del Puerto, pp. 291-303.
- Calzado, Mercedes (2004). “Discursos sociales y practicas punitivas. Las construcciones significantes de la opinión pública en las asambleas del Plan Nacional de Prevención del Delito”, en: *Delito y Sociedad*, Santa Fe: UNL Ediciones, p. 20.
- CELS (2005). *Colapso del Sistema Carcelario*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- CELS-HRW (1998). *La inseguridad policial en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Garland, David (2005). *La cultura del control*, Barcelona: Gedisa.
- O’Malley, Pat (2006). *Neoliberalismo, riesgo y justicia penal*, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Pavarini, Massimo (2006). *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Pegoraro, Juan (1997). “Las relaciones Sociedad-Estado y el paradigma de la seguridad”, en: *Delito y Sociedad*, núm. 9-10, pp. 51-64.
- ; (2000). “Violencia delictiva e inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana”, en: *Nueva Sociedad*, may-jun, pp. 114-131.
- ; (2002). “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”, en: Briceño, Roberto (ed.). *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 29-53.
- Sozzo, Máximo (1999). “Seguridad urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la ciudad de Santa Fe”, en: Sozzo, Máximo (ed.). *Seguridad urbana, nuevos problemas, nuevas perspectivas*, Santa Fe: UNL Ediciones.
- ; (2005a). *Policía, violencia y democracia. Ensayos sociológicos*, Santa Fe: UNL Ediciones.
- ; (2005b). “Metamorfosis de los discursos y prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina”, en: Bayley, David; y Lucia Dammert (eds.). *Seguridad y reformas policiales en las Américas. Experiencias y desafíos*, México: Siglo XXI, pp. 39-57.
- ; (2007). “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y ‘prisión-depósito’ en Argentina”, en: *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, Quito: FLACSO Ecuador, pp. 88-116.
- ; (2008). *Inseguridad, prevención, policía*, Quito: FLACSO Ecuador, 2008.