

I

---

## *Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social*

Juan S. Pegoraro\*\*

*“...la mayoría de los que nazcan en el próximo siglo nunca usarán una computadora ni serán tratados en hospitales ni viajarán en avión.... el hecho más atemorizante sobre el futuro humano es que no existe ninguna proyección convincente sobre un posible incremento generalizado de la igualdad humana”*

*Richard Rorty, Clarín, 7/3/1999*

### **Introducción**

**E**n la década de los noventa la “inseguridad” se presenta como uno de los problemas que aquejan a la ciudadanía argentina. Este fenómeno tiene, a mi modo de ver, tres vertientes: una de ellas es el sostenido aumento de los delitos violentos “callejeros” o “comunes”, para usar el léxico tradicional; otra la constituyen los delitos de autoridad, y me refiero a aquellos cometidos por individuos al servicio del Estado, funcionarios políticos del gobierno y en especial policías; y una tercera proviene de las inseguridades y miedos que produce la política económica neoliberal, traducida en particular por la desregulación y precariedad en el trabajo y la desprotección estatal de la salud, la educación y la seguridad social.

Tal inseguridad se manifiesta en respuestas recogidas por las frecuentes encuestas de opinión, a lo cual se suman datos objetivos como el aumento del delito violento y los efectos de la política neoliberal de mercado, que pueden apreciarse en indicadores estadísticos sobre la estructura social. El índice de desempleo, por ejemplo, ronda el 15% desde hace más de cuatro años, acompañado por un subempleo que es también de más de un 25% de la PEA. Se suman a esto otros datos, como el aumento de los hogares carenciados y una distribución con ten-

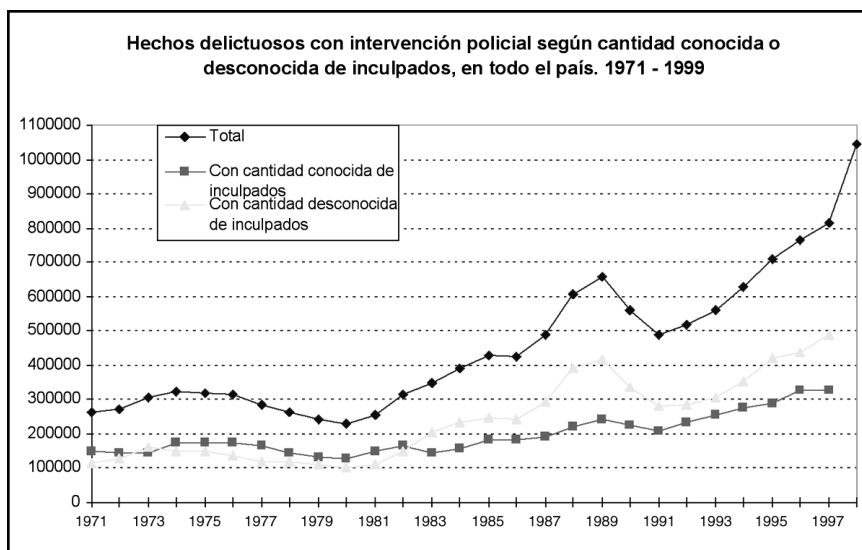
---

\* Master en sociología, FLACSO, México, 1978. Profesor titular de sociología en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigador del Instituto de Investigaciones Sociales Gino de Germani de la misma universidad. Director de *Delito y Sociedad-Revista de Ciencias Sociales*.

dencia regresiva en el acceso a los bienes por parte de diferentes sectores sociales, que ha aumentado la polaridad social que se aceleró en la década de los noventa. Según los datos de INDEC, en 1975 el 10% más pobre de los argentinos accedía al 3,1% de los ingresos totales del país y ahora pasó a sólo el 1,6%; y el 20% más rico, que en ese año de 1975 se apropiaba del 41% del ingreso total, ahora se apropia del 51,3%.

El sentido común razona que estos indicadores se relacionan con el aumento de la delincuencia, y naturalizando el resultado del proceso de exclusión, se instala la sospecha de culpabilidad en los excluidos y marginados sociales y tratan de protegerse de ellos.

De todas maneras, y conforme a los datos estadísticos, la sensación de inseguridad tiene fundamentos en la realidad. Veamos el gráfico que muestra el crecimiento de las conductas delictivas:



Si bien, como sabemos, las estadísticas oficiales no revelan la realidad delictiva, que es mucho mayor que la registrada, el crecimiento de los delitos es un hecho innegable. Los datos precedentes se pueden corroborar con la encuesta de victimización que realizara en la ciudad de Buenos Aires la Dirección Nacional de Política Criminal en los años 1995 y 1997. Analizados ambos años comparativamente, la encuesta revela que se duplicaron el robo con violencia, los hurtos personales y también el robo de vehículos. Por otra parte, y de manera global, el índice de victimización, que en 1995 fue de 23,6%, en 1997 fue del 37,3%, lo que implica un crecimiento del 58%. Además, una de cada tres personas entrevistadas reveló que fue víctima de un delito, aunque sólo un 30% lo denunció a la policía. En el imagina-

rio de vulnerabilidad a las conductas delictivas, el 85,6% de los entrevistados en 1997 respondió que existía una *alta probabilidad* de ser víctima de un delito.

El tema de la inseguridad ha pasado por lo tanto a ocupar un espacio considerable en la preocupación ciudadana y se refleja en los medios de comunicación, que publican encuestas donde la inseguridad y el desempleo se han transformado en los dos problemas más importantes para la población. Hay que distinguir dos tipos de inseguridad: la *inseguridad objetiva*, es decir, la probabilidad de ser víctima de un delito que depende de variables tales como edad, género, vivienda, trabajo, rutinas personales o pertenencia a una clase o sector social. La consideración de estas variables puede establecer con cierto grado de objetividad la probabilidad de ser víctima de un determinado tipo de delito, que no necesariamente se refleja en el *miedo a ser víctima de un delito* que manifiestan los entrevistados y que se denomina *inseguridad subjetiva*, producto de la construcción social del miedo con la asociación de diversos factores y en especial la alarma y pánico social que producen las noticias escritas o visuales que recogen los medios de comunicación. Además, el desamparo institucional social crea condiciones específicas al temor de ser víctima (ya no la probabilidad), asociado a la difusión de noticias periodísticas, radiales y televisivas de situaciones delictivas extremadamente violentas y crueles, como la toma de rehenes y el fusilamiento de los asaltantes y de los rehenes por parte de la policía; pero también produce miedo el involucramiento de la policía en homicidios, tráfico de drogas y armas, corrupción, etc. Y en este panorama el Estado, no obstante sus apelaciones al recurso de la ley penal y al endurecimiento de sus respuestas represivas, no logra evitar el fracaso o la impotencia del sistema penal, potenciando la sensación de inseguridad. En suma, si el Estado y la ley penal no protegen a la ciudadanía, se abre el camino a buscar otros medios, como la “defensa personal” (compra de armas) y las empresas de seguridad privada.

En este trabajo me voy a referir principalmente a la participación comunitaria en las políticas de seguridad ciudadana para la prevención del delito, cuya teleología es reducir el riesgo de ser victimizado/a y la “sensación de inseguridad”, o sea el temor personal y/o colectivo de ser víctima de un delito.

En consonancia con las políticas económicas neoconservadoras y liberales, a partir de los ochenta fueron apareciendo corrientes teórico-prácticas que se plantearon la necesidad de dar una respuesta a la inseguridad, a la cual aceptaban como un dato de la realidad, y buscaron alternativas a la “solución penal”, en especial formas de prevención no penales, anteriores a la infracción. Todas ellas relacionan la prevención con el medio ambiente sociourbano: Adam Crawford (1998) las identifica como “*situational and environmental strategies*” (estrategia situacional y ambiental) y “*social and communal strategies*” (estrategia social y comunitaria). En la realidad las políticas de seguridad mezclan sus estrategias, y la característica común a todas ellas, sean las *situacionales* (*rational choice theory*;

---

*designing out crime; defensive space; routine activity theory*) o las *social-comunitarias* (*broad social policies; identifying factors; preventing the onset of offending; community preventive measures; mobilisation of individual and resources; community organization; community defense: the broken windows' thesis; neighbourhood watch; street watches and citizen patrols, zero tolerance; nouvelle prevention* en Francia), es que convocan a la participación ciudadana en sus diversas variantes y se dirigen también a reducir situaciones formalmente no delictivas (predelictuales) o “conductas incivilizadas”<sup>1</sup>. Este último tipo de conductas impacta en la calidad de vida<sup>2</sup>, y más aún cuando las mismas provienen de grupos de personas que producen un genérico miedo en el barrio. Las modalidades de prevención vecinal –el contenido básico de la participación de la comunidad en la coproducción de la seguridad, como la “vigilancia del vecindario” (*neighbourhood watch*), “espacio defendible” (*defensive space*) y “vigilantismo”– que tratan de reducir las “incivilidades” tropiezan con el hecho de que la mayor incivilidad es la propia producción social del entorno, ya que la exclusión, el hacinamiento, la destrucción de la escuela pública, el deterioro de la atención de la salud y el desempleo son los generadores de un socioambiente que favorece las conductas antisociales. Pero esto no puede enfrentarse con *la aplicación parcial* (como es el caso en Argentina) de modelos más o menos exitosos en otros países, como la *nouvelle prevention* en Francia o la *tolerancia cero* en Estados Unidos, que son programas con la intervención múltiple de agencias estatales (Ward, 1999; Pollard, 1999) y en los que la represión policial es de carácter complementario.

Por otra parte, es necesario destacar que las políticas penales tienen continuidades y cambios: por un lado su columna vertebral sigue siendo la política represiva, pero por otro lado asistimos a ciertos cambios, tanto en sus respuestas simbólicas como en las prácticas del gobierno y de las agencias de control social-penal, que implican diferentes formas de responder a las conductas delictivas. El aspecto del núcleo duro, la respuesta represiva, puede verse en el aumento de la población encarcelada y asimismo en las víctimas que ocasiona, como la muerte de terceros ajenos a un hecho delictivo producto de la decisión de *cazar* a los delincuentes a cualquier precio, y el fusilamiento de sospechosos de haber cometido un delito pertenecientes a sectores desprotegidos social y económicamente que son muertos por las fuerzas policiales sin mediar un enfrentamiento<sup>3</sup>. Por otra parte, el crecimiento de los muertos en los enfrentamientos da otro dato del aumento de la violencia:

Años	Civiles muertos	Policías muertos
1995	165	29
1996	163	54
1997	154	45
1998	172	51
1999	273	76

Fuente: CELS, 2000.

### Los límites del sistema penal

Un supuesto básico para analizar el sistema penal luego de tantos años de aplicarlo con altos niveles de violencia –como la duplicación de la población carcelaria en esta década– es reconocer sus límites y su fracaso, en cuanto la ley penal (y su función preventiva) está neutralizada por una realidad social compuesta de desigualdades crecientes y de morales débiles, y también porque la amenaza de los castigos y su aplicación no alcanzan para evitar las demandas compulsivas de la sociedad consumista. Recordemos que Michel Foucault (1976), en un capítulo imprescindible de *Vigilar y castigar*, “Ilegalismos y delincuencia”, analiza el fracaso del sistema penal pero a su vez pone de manifiesto que tal fracaso tiene una función, ya que la política penal es en la realidad una “gestión diferencial de los ilegalismos”, que utiliza la represión y la tolerancia como herramientas políticas contingentes. La utilización de la mano de obra delincuente en múltiples tareas de servicios por la policía y por instituciones gubernamentales (matones, rompehuelgas, crimen del poder, participación en los robos, manejo de la prostitución, tráfico de drogas, tráfico de armas, etc.) ha acompañado a la historia humana, pero asume formas y fines diversos.

Por otra parte es justo reconocer que el sistema penal (y sus subsistemas policial-judicial y penitenciario) no puede reducir los índices de violencia social que genera el sistema (exclusión, desempleo, desigualdad, etc.) porque no ha sido creado para ello, y por otra parte el sistema penal tampoco puede resolver los casos “políticos”<sup>4</sup>, y con ello me refiero a aquellos casos que trascienden aspectos “comunes”, como los problemas delictivos inherentes al ejercicio del poder o poderes. Recordemos cuando Bobbio (1985) se refiere a los “poderes ocultos” o paralelos existentes en la vida democrática, que hasta ahora no han podido ser neutralizados. Y frente a la *delincuencia organizada* el sistema penal también se presenta con una consistente debilidad, originada no sólo en su debilidad política sino también en cuestiones complejas, como la dificultad de su encuadre legal, ya que la economía legal y la economía ilegal no tienen límites muy precisos (Zaffaroni, 1995; Arlachi, 1982; Pegoraro, 1985). Además, siendo la delincuencia una construcción social, que se manifiesta en las representaciones simbólicas o imaginarias de cada persona, el papel principal se reserva para la delincuencia común<sup>5</sup>.

Convengamos que si bien el comportamiento humano tiene como referencia una norma legal prohibitiva, la motivación de la conducta depende más de otras dimensiones –como son la promoción de objetivos personales, las metas sociales, la facilitación o el acceso a medios para tales metas, las interacciones sociales y demás lazos que hacen posible la vida en sociedad–, y el sistema penal no tiene capacidad de lograr la integración social porque no puede, por sí solo, fijar las metas sociales y generar motivaciones que hagan a las personas más probas y más piadosas o más solidarias. La integración social tiene formas no homogéneas y está generada por el sistema económico-social-político, que en el capitalismo produce riquezas como un arsenal de mercancías y bienes y al mismo tiempo exclusión, miseria, desigualdad, degradación social y ruptura de los lazos de solidaridad y de los vínculos no mercantiles. Además, la crisis del *Welfare State* y la aplicación de políticas económicas neoliberales han producido el quiebre del *control social informal* que realizaban la familia, la escuela, los clubes de barrio, la iglesia, las bibliotecas vecinales, instituciones que tenían una fuerte capacidad de socialización de los individuos alrededor de valores tales como la solidaridad, la piedad, la honestidad y el trabajo. En el marco del *Welfare* las políticas de seguridad tenían como eje y como *resultado* la “prevención del delito” por medio de las formas de socialización en la época de la “afiliación salarial” (Castel, 1997), que confinaban el delito común (en especial el violento) a una actividad más bien marginal; pero este “orden” fue puesto en crisis por el nuevo orden mundial liderado por el capitalismo financiero.

Como sabemos, el sistema penal (en tanto herramienta de la política penal) no tendría como objetivo intimidar a los posibles delincuentes, sino afirmar por medio de la pena “la conciencia social de la norma”, la confianza en la norma. Por lo tanto, toda política de prevención se basa en la creencia de que los individuos comparten los mismos valores y que sólo algunos desviados pueden cometer actos contrarios a la ley. Ahora las políticas de prevención del delito se encuentran ante la presencia masiva de los *inútiles para el mundo*<sup>6</sup>, o sea individuos que no pueden socializarse-integrarse porque no tienen cabida en la sociedad de mercado. Por otra parte, la degradación social también ha producido la *desprofesionalización* de la delincuencia<sup>7</sup>. Las características de los hechos delictivos que describen los medios periodísticos muestran que son producto de personas que salen sin plan alguno (la policía los denomina “al voleo”) y sin preparar su delito, *cazadores y recolectores* urbanos se podría decir, *desesperados sociales*, y por lo tanto la mayoría de ellos utiliza la violencia<sup>8</sup>.

## **La prevención de las incivildades**

Las políticas de seguridad siempre han incluido la prevención del delito, función ésta que en la tradición iluminista cumpliría el derecho penal y la ejecución

---

de una pena como fortalecimiento simbólico de tal prevención. Por otra parte, históricamente el Estado ha puesto en marcha diversas políticas sociales, de promoción, de asistencia, de preservación de ciertos bienes como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, que tienen una función legitimadora (Offe, 1982) y que de alguna manera tratan de contener a los individuos y alejarlos de las conductas ilegales, excepto una minoría irreductible, numéricamente escasa (Durkheim, 1975). Pero la estrategia de las políticas económicas neoliberales en la década de los noventa plantea una refuncionalización del Estado (Rose, 1997), con el retiro de gran parte de aquellas funciones, y sus efectos han desatado el fenómeno de la inseguridad individual y social. Frente a este fenómeno se ha convocado a la ciudadanía para participar explícitamente en la prevención del delito junto a las agencias tradicionales de gestión del control social penal (policía-jueces-cárcel). La prevención del delito tiene límites difusos, ya que, como sabemos, la propia normativa penal participa de estos dos aspectos: prohíbe con la norma alguna acción (prevención-represión) y dispone en la misma norma lo que se debe hacer cuando se viola la prohibición (represión-prevención). Ambos aspectos son o deben ser preventivos y represivos, pero la sola normativa no ha sido no es suficiente para evitar las conductas delictivas ni para reprimir todas<sup>9</sup>.

Las políticas de seguridad y de prevención del delito también tienen límites imprecisos, ya que suelen ir acompañadas con una retórica vinculada a las políticas sociales. Baratta (1997) ha puesto de manifiesto que para distinguir las es preciso conocer sus intenciones más que sus efectos. Sus intenciones pueden ser fortalecer los derechos de los excluidos y vulnerados y proponer la integración de éstos a la vida ciudadana, o pueden ser meramente de contención espacial (esto, más allá de la retórica oficial, que presenta cualquiera de ellas como justa, equitativa, progresista. En tal sentido cita a Philippe Robert en un informe escrito en el marco de la *Nouvelle Prevention* en Francia, quien caracteriza la prevención como “dirigida a reducir la frecuencia de ciertos comportamientos criminalizados por la ley general, pero también las ‘incivilité’, que no representan siempre un delito, pudiendo recurrir a soluciones distintas a la sanción penal” (Baratta, 1997). En un sentido similar Alain Pérez, un experto en seguridad contratado por el gobierno nacional, sostiene: “Tenemos que detectar los casos de predelinuencia y tratarlos antes de que se transformen en delitos. Sólo de esta manera podremos ganar, pero a través de dos vías. En primer lugar, a través de la voluntad política de actuar y, en segundo término, a través de la relación de la policía con la comunidad y viceversa” (1999).

Así, tanto por las influencias de modelos aplicados en otros países, como por ciertas actitudes de grupos de vecinos que se reunieron para debatir el problema de la inseguridad, se “descubrió” que la mejor forma de prevenir las conductas delictivas era convocando a los vecinos, y cogestionando la seguridad con ellos. En este sentido, a finales de 1997 se crearon en la ciudad de Buenos Aires numerosos “Consejos Barriales para Prevenir el Delito y la Violencia” (CBPDV) im-



pulsados por el gobierno de la ciudad conforme a un Plan de Seguridad Ciudadana. Es de señalar que tiempo antes el gobierno de la ciudad había puesto en marcha los Centros de Participación y Gestión, convocando a los vecinos para la resolución de diversos temas de la vida cotidiana.

Estos CBPDV tienen características diversas conforme a los barrios, y también en la participación y actitudes frente a problemas más concretos y contingentes. Su creación institucional fue una respuesta del gobierno de la ciudad ante una generalizada “sensación de inseguridad” fundada en una ola de hechos delictivos de carácter muy violento que venía creciendo desde 1994, coincidentemente con el aumento de los índices de exclusión social. A esto se suma como hecho determinante la aprobación del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, llamado también Código de Convivencia (destinado a regular sobre conductas que sin ser delitos son consideradas indeseables o faltas de civilidad), en reemplazo de los Edictos Policiales, restringiendo así las facultades de la policía referidas a la práctica discrecional de realizar detenciones y tomar declaraciones indagatorias en las comisarías, que dieron lugar a numerosos abusos policiales. Además el referido código eliminó la penalización de la oferta de sexo en la calle y la histórica participación de la policía en el negocio de la prostitución. A partir de ese momento la policía se amparó en esa norma, un tanto ambigua, y se eximió de casi toda actividad preventiva (y hasta de omisión), conformando un conflicto de fuerza con la legislatura de la ciudad.

Como consecuencia del nuevo código y de la actitud de la policía, se crearon “zonas rojas” en diversos lugares de la ciudad ocupadas por grupos numerosos de prostitutas y travestis, produciendo un espectáculo inusual rechazado por los vecinos del barrio. El escándalo en la vía pública que esto aparejaba, sumado a una ola de hechos violentos protagonizados por grupos comando asaltando bancos, con policías muertos, asaltos a restaurantes en barrios de sectores de altos ingresos, asesinatos de personas que trataron de proteger a su familia en un asalto, personas asesinadas en barrios de clase media en intentos de asalto con amplia repercusión en los medios, produjeron un salto cualitativo en la sensación de inseguridad que impulsó, en diciembre de 1997 y principios de 1998, reuniones espontáneas de vecinos en diversos barrios en demanda de una respuesta efectiva por parte del Estado, y en especial del gobierno de la ciudad.

Se abrió así un proceso de discusión sobre algunos artículos del Código Contravencional, tendiente a restituirle a la policía las facultades de detención y la convocatoria a la “comunidad” para participar en la preservación de la seguridad. El Documento Base (1999) del Programa de Seguridad Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para la discusión de nuevas técnicas de participación comunitaria, y especialmente el Decreto 170 que lo crea, expresa que “la seguridad pública es un derecho inalienable y su tutela eficiente presupone la protección de la integridad y los bienes de los habitantes. (...) Es necesario coprodu-

cir la seguridad, del lado de la policía a través de una actividad policial comunitaria basada en el reconocimiento de que la actividad policial tradicional no ha satisfecho en cierto modo las expectativas. Del lado de la comunidad, se trata entonces de poner en marcha mecanismos de participación comunitaria activando recursos barriales. (...) El objetivo final es elevar la calidad de vida en las ciudades trabajando en asociación con la comunidad y de acuerdo con los derechos constitucionales para hacer cumplir la ley, preservar la paz, reducir el temor y proveer un ambiente seguro”.

### **Consejos barriales y/o policía comunitaria**

Uno de los desafíos e interrogantes que plantea la participación comunitaria en la gestión de políticas frente a la violencia social, en especial la delictiva, es su justificación: en buena medida se apoya en la ampliación de la participación ciudadana –una idea que podríamos llamar *progresista*–, así como en el evidente fracaso de parte de la policía y el sistema penal para resolver el problema de la prevención del delito. La inseguridad tanto objetiva como subjetiva acuciaba a la dirigencia estatal y a los políticos a buscar alguna panacea a este problema.

La institución policial, sacudida por graves escándalos en su accionar y con una fuerte pérdida de la confianza ciudadana, había advertido la necesidad de abrir una vía de comunicación con el vecindario “para trabajar en conjunto, comunidad y policía, en la consecución y el mantenimiento de la tranquilidad y la paz social”. Por otro lado, la desconfianza de la población hacia la policía hizo que la ciudadanía acogiera bien el argumento en favor de la necesidad de que exista un control de ésta por parte de la comunidad. Los jefes policiales no tardaron en abrirse a la idea de *aggiornar* la institución y crear una policía “comunitaria” dirigida a estrechar lazos con la comunidad, invitando a los vecinos a concurrir a la comisaría en un día específico y tratar los problemas del vecindario.

Las experiencias de las Cooperadoras Policiales, históricamente formadas por comerciantes o vecinos de buenos ingresos que colaboraban económicamente con la comisaría, ya resultaban insuficientes para restaurar la confianza ciudadana, y por ello las reuniones de vecinos convocadas en la comisaría fueron disputando y disputan el espacio constituido fuera de ellas por los CBPDV. De tal manera, por una resolución interna (N° 207 del 2/11/1998) la Policía Federal creó los Consejos de Prevención Comunitaria “tendientes a consolidar las relaciones con la comunidad en general y con el vecindario en particular y la policía para la consecución y el mantenimiento de la tranquilidad y la paz social”.

La experiencia europea y norteamericana con respecto a la “policía comunitaria” implica la progresiva sustitución de las técnicas y tácticas policiales tradicionales –consideradas insuficientes e ineficaces para la lucha contra el delito–,

pero también desterrar la idea de que todos los civiles son sospechosos. Ésta era la prolongación de una conflictiva relación política entre el Estado y la ciudadanía, en la que el “delito común” era una cuestión marginal para la acción de gobernar destinada a mantener el orden político interior.

Como dice David Bayley, el programa de una policía comunitaria (se refiere a la policía inglesa) debe incluir: la prevención de la delincuencia en una comunidad específica; una actuación proactiva, en vez de solamente reactiva frente a situaciones de emergencia; la participación del público en el planeamiento y supervisión de las operaciones policiales; y entrega del poder de decisión al policía básico (Ward, 1999).

La convocatoria a los vecinos se circunscribe a tratar de resolver o reducir el problema de la delincuencia común y en especial los pequeños delitos, reservando la *gran delincuencia y el crimen organizado* a la policía y al sistema penal. Esta es la tesis principal que desarrolla Michel Marcus alrededor de la *Nouvelle Prevention*. Marcus sostiene que los países europeos han mejorado los alcances y resultados en la lucha contra la gran criminalidad porque destinaron medios financieros importantes para la prevención y represión de este tipo de criminalidad, y se pusieron en práctica procedimientos especiales, técnicas y medios, además de la cooperación internacional para la macrodelincuencia (tráfico de armas, drogas, delitos ligados a los negocios) y los crímenes violentos. Pero señala también que nada similar ha ocurrido con relación a la delincuencia ordinaria, a la que llama “microdelincuencia”, constituida por daños a los bienes y otra heterogénea cantidad de conductas indeseables, como las faltas de civilidad (*incivilités*). Marcus se pregunta: “¿Cómo crear este tipo de regulación en zonas urbanas, desmembradas, particularmente difíciles de administrar, donde se concentran poblaciones de diferentes etnias, y diversas culturas?... El objetivo principal es promover en los residentes una identidad comunitaria de manera que quieran y puedan ejercer control sobre los comportamientos delictivos y establecer modos de regulación pacífica en su barrio, en sus zonas de residencia” (Marcus, 1997: 99). Creo que éste es uno de los interrogantes abiertos, cuya respuesta positiva depende de una clara identificación de lo que significan prácticas democráticas y participativas en torno a principios garantistas y no discriminatorios en la prevención del delito y aquellos que son meros espacios “plebiscitarios” del accionar represivo.

En este sentido, funcionarios del gobierno de la ciudad de Buenos Aires sostienen la necesidad de preservar el debate en torno a estas políticas, en especial acerca de una reflexión sobre la seguridad urbana que debe centrarse en la constitución de la pluralidad en el seno de un espacio geográfico, que es el de la ciudad, y de un espacio social como el de las comunidades que la componen. No obstante, el “descubrimiento” de una comunidad entre los vecinos parece más una cuestión ideológica que real, ya que la hegemonía del mercado viene disolviendo por medio de la mercantilización innumerables relaciones sociales basadas en vínculos de recipro-

cidad solidaria y diluye o por lo menos fragiliza los lazos sociales que podrían constituir lo comunitario. Si ya es problemático convocar a la comunidad en barrios o en zonas de un cierto bienestar económico, en las zonas pauperizadas de barrios colectivos y principalmente en las “villas miseria” esto parece imposible.

Lois Vacquant (1997) por ejemplo señala al respecto que en zonas de exclusión (los *hiperghettos*) de ciudades norteamericanas se ha producido la *despacificación de la vida cotidiana*, por medio de la violencia que se ha filtrado en el entramado social local; la *desdiferenciación social*, por la desaparición gradual de los hogares estables de familias de trabajadores y el hacinamiento, que deterioran el entramado organizacional o socavan las instituciones locales, ya sean civiles o religiosas; y la *informalización económica* (la desafiliación que señalaba Castel). Todo ello, sumado a la ausencia de la ayuda de políticas sociales de integración, promueve el crecimiento de una economía no regulada, liderada por la venta masiva de drogas y de otras actividades ilegales (Tonkonoff, 1998), dado que el trabajo estable no sólo es escaso sino también exiguentemente remunerado, por lo que las actividades “informales” pueden suplir el aspecto económico.

Vacquant dice que “todos los signos externos de esta constelación indicarían que ella es promovida desde el interior (o específica del ghetto) cuando en realidad está sobredeterminada y sostenida desde afuera por el brutal y desperejo movimiento de retirada del Estado de semibienestar” (Vacquant, 1997: 17). Así, el trabajo regular o las expectativas de inclusión que podía ofrecer una sociedad asalariada, ahora disminuida o inexistente, tampoco pueden ser una realidad alcanzable en sus estrategias de vida. Este señalamiento de Vacquant me parece central para considerar luego en el análisis de las políticas de prevención del delito: si el Estado produce por acción u omisión la descomposición de la infraestructura institucional autóctona de los sectores subalternos, facilitando así la generalización de *la violencia pandémica*, y da lugar al florecimiento de la economía informal dominada por el comercio de drogas, es impensable y contradictorio que sin revertir tal política pueda asegurar niveles aceptables de seguridad, no sólo en esas zonas sino también fuera de ellas.

### **¿Políticas sociales de prevención del delito?**

En el marco de las políticas de prevención del delito frecuentemente se apela a la idea de llevar a cabo políticas sociales. Pero esta apelación y su puesta en práctica tienen una cierta ambigüedad que implica el riesgo de *criminalizar* la política social (Baratta, 1997), ya que la población objeto de esas políticas está compuesta de grupos vulnerados por la política económica, y en general excluidos sociales. En ese sentido los medios *no penales* que se pueden utilizar para intentar reducir las conductas delictivas y paliar las consecuencias de ellas son, tanto en lo teórico como en lo práctico, difíciles de distinguir claramente de las políticas sociales de asis-

tencia que lleva a cabo el Estado. Como dice Baratta, para ello hay que recurrir a la intención de los actores que ponen en práctica políticas sociales económicas, ocupacionales, urbanísticas, sanitarias, educativas en poblaciones marginales.

En su aspecto objetivo, ciertas intervenciones sociales no se diferencian de aquellas que tienden a aumentar la seguridad de los “otros” vecinos geográficos que se sienten amenazados por aquellos sectores marginales. Por lo tanto, las políticas sociales que no tienen por finalidad la prevención del delito son aquellas que tienden a la protección y desarrollo de los derechos fundamentales de sectores (principalmente jóvenes) en situación de desventaja social o de vulnerabilidad, dirigidas precisamente a dotarlos de “ciudadanía económica y ciudadanía social”, entendida como el efecto de la afiliación al trabajo, como lo plantea Robert Castel (1997). Por lo tanto, si el objetivo de la intervención social es resguardar la seguridad “ciudadana”, se tratará de objetivos referidos a proteger una población diferente que si el resguardo fuera de los sectores sociales vulnerados (generalmente sectores medios y medios altos). Es cierto que los límites son imprecisos y las técnicas de intervención no son contrapuestas, pero ello supone como tipo ideal elegir un modelo de intervención democrático frente a un modelo tecnocrático o administrativista (Feeley y Simon, 1995).

Baratta apunta a la idea de que la seguridad no puede sostenerse, desde el paradigma democrático, más que en términos de individualidades, de personas físicas, porque son éstas las portadoras de derechos aunque compongan un colectivo identificable sociológicamente por medio de variables estructurales. Por ello dice que “una nación segura, una comunidad estatal, una ciudad segura, son metáforas que podrían bien representar la situación de todas las personas singulares en los diversos ámbitos territoriales; pero no lo hacen porque son metáforas incompletas, metáforas ideológicas”. Y sigue diciendo: “...después que se ha olvidado a una serie de sujetos vulnerables provenientes de grupos marginales o ‘peligrosos’ cuando estaba en juego la seguridad de sus derechos, la política criminal los reencuentra como ‘objetos’. Objetos pero no sujetos porque también esta vez la finalidad (subjetiva) de los programas de acción no es la seguridad de sus derechos, sino la seguridad de sus potenciales víctimas” (Baratta, 1997). Por lo tanto, la *criminalización de la política social* implica una limitación y una selectividad social al preservar la seguridad de otros.

Una política de seguridad con estos objetivos reproduce la dualidad social, una “sociedad binaria” (Foucault, 1992) que en Argentina está cada vez más cerca de la *sociedad de un tercio*, mientras los dos tercios restantes son simplemente contenidos. Otra sería una política social que incluyera la protección de la seguridad en el campo de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales.

En general las políticas penales preventivas que incursionan en el campo de lo social están sostenidas en una utilización de la política social meramente asistencial de los sectores excluidos, preservando la seguridad de los “otros” que son considerados “en riesgo” por los posibles comportamientos de las “nuevas (¿viejas?) cla-

ses peligrosas”. En esto no es indiferente la institución o agencia estatal que interviene socialmente con medios no penales: por ejemplo, el ingreso de la comunidad local en esta estrategia, y consecuentemente la pluralidad de agencias que participan a nivel local y nacional, implica un modelo de intervención distinto si la institución líder es la policía o el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Economía o de Trabajo, el Ministerio de Salud y Acción Social o el Ministerio de Educación.

Recordemos que desde los años sesenta se produjeron fuertes cambios en el abordaje del problema de la seguridad, aunque no se la llamara así todavía. Me refiero a la deslegitimación de las instituciones totales (Goffman, 1973), como cárceles y manicomios, y la aparición de formas alternativas del control comunitario tratando de superar el sistema de justicia penal dentro de un contexto todavía del *Welfare State*. Y también se generaron desconfianzas hacia las capacidades profesionales y el desencanto con el ideal resocializador (Cohen, 1985). Así aparecieron militantes de la antipsiquiatría, de la desmanicomialización, de la desescolarización, de la descarceración, etc. Claro que la época o el contexto actual es distinto y la actual reivindicación o llamado a la comunidad para que intervenga tiene otras aristas, pero aún sostenidas por la atractiva retórica de la reivindicación de la “comunidad” como opuesta a la “sociedad”. Como dice Cohen (1985: 176), “En la hagiografía y demonología del lenguaje progresista del control del delito, el contraste se presenta entre la buena comunidad –abierta, benevolente, tolerante– y la institución mala –dañina, rechazadora, estigmatizante”. Es que el concepto de comunidad invoca figuraciones simbólicas muy fuertes y positivas que apelan a un pasado comunitario imaginado casi como un verdadero estado natural, que lo tornan atractivo tanto para el pensamiento de derecha como para el de izquierda. El control social asociado a la *comunidad* no sería coactivo ni represivo sino deseable, porque estaría referido a ese pasado mítico ligado a sociedades preindustriales frente a estas sociedades de masas, urbanas, mercantilizadas.

De tal manera, la cuestión de la apelación a la “comunidad” para coestionar la prevención del delito y la prevención o represión de las “desviaciones” o incivildades, tiene fuertes implicaciones. Recordemos que Ferdinand Tönnies (1986) distinguía entre relaciones y lazos comunitarios y relaciones y lazos societarios. Si bien considera a ambos esencialmente pacíficos, de colaboración recíproca entre los actores, de utilidad mutua, las primeras tendrían una raíz natural en los sentimientos, en las convicciones, en el alma, que conservan su esencia gracias al sentimiento y a la costumbre, identificando así las relaciones de descendencia (la consanguinidad sería el fundamento de su validez), de vecindad, que se expresan a través de la convivencia que es característica del matrimonio o de la familia, y las de amistad, basadas en la conciencia de la cercanía espiritual y en la afinidad. Pero hay una muy sugestiva referencia de Tönnies (1986: 27): “El aumento de la racionalidad es a la vez el aumento de la sociedad, que en parte se desarrolla en armonía con la comunidad y al mismo tiempo en abierta contradicción con ella. En todo caso, la comunidad aparece como la forma originaria más antigua de la vida colectiva”.

---

Vemos así que la nostalgia de la comunidad está más ligada a una evocación simbólica o mítica que a una realidad existente. Dice Cohen (1985) que en la pequeña aldea rural podía existir un compromiso con el grupo, ayuda mutua, intimidad y estabilidad, y tal comunidad estaba exenta de la alienación, del desarraigo de sus integrantes, de la pérdida de vínculos humanos efectivos, de la desintegración o degradación de lazos sociales. Esto último era consecuencia de la vida en la ciudad y de la sociedad de masas, de la lógica expansiva de la tecnología y del productivismo industrial. Así, un sentimiento crítico del capitalismo industrial fue la base para una recomposición de la idea de comunidad que ofrecía imágenes de fraternidad, afectos, solidaridades y participación frente a la degradación urbana y las miserias de la gran ciudad. “Este sentimiento era la fuerza rectora de la ideología progresista del control de delito: se debía salvar a los niños y a otros grupos vulnerables de los vicios urbanos”, dice Cohen, pero advierte que la necesidad de recrear la idea de comunidad por parte de las agencias de control social constituye de hecho la evidencia del fin de la comunidad: “la característica más obvia e indiscutible de las políticas correccionales actuales, es que son criaturas del Estado: están subvencionadas, financiadas, racionalizadas, servidas y evaluadas por personal empleado del Estado” (Cohen, 1985: 186).

En las condiciones sociales actuales la apelación a la comunidad se transforma más en un problema que en una solución del problema de la inseguridad, ya que en los hechos convoca a individuos socializados en la hegemonía del mercado. Sin embargo, la convocatoria a la comunidad para las políticas de seguridad tiene una vertiente progresista en cuanto promueve la participación y puede ser un contralor autónomo y democrático del accionar policial, aunque aun con la participación ciudadana se corre el riesgo de reificar la táctica de la sospecha (Sozzo, 1999) y la atribución de peligrosidad a ciertos individuos con el “consenso democrático” (Escayola, Rodríguez y Varela, 1999) de la comunidad.

No obstante lo expuesto, no creo que estas políticas de convocatoria a la comunidad a participar en el diseño y gestión del control social y de la seguridad deban ser rechazadas sólo en aras de una sospecha de que se trata de una pura manipulación y conspiración de agencias estatales, ya que al mismo tiempo evocan símbolos poderosos de participación y autogobierno y pueden ser aprovechadas para una política progresista.

## **Los Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia**

Volviendo a los CBPDV, en los que participaría la comunidad, se ha definido su misión como “Contener y prevenir –dentro del marco de la participación democrática de los ciudadanos y las instituciones, y con la colaboración de las fuerzas de seguridad– la generación de hechos delictivos en su ámbito zonal de competencia”. Y como sus funciones principales: confeccionar el mapa del delito del barrio;

recibir y elevar al gobierno de la ciudad las inquietudes, requerimientos y propuestas del vecindario; desarrollar acciones tendientes al mejoramiento de los vínculos entre el ciudadano y su policía; controlar las medidas que se concreten al respecto; contribuir a la creación de espacios seguros o al mejoramiento de los existentes para el esparcimiento, y contribuir a la reducción del nivel de conflictividad entre los vecinos. Una referencia especial es que el gobierno también reclama de “la comunidad” que efectúe un inventario de las “incivildades” que se producen en el barrio. Un ejemplo de ello es la “Planilla de Observación”, instrumento que el gobierno de la ciudad distribuye en los Consejos, destinada a relevar conflictos en el barrio y que tiene como objeto la confección del “mapa del delito”. Allí se enumeran: casas tomadas; vehículos abandonados; ejercicio de la prostitución; patotas; venta de alcohol a menores; mendicidad; vendedores ambulantes. Cada uno de estos ítems es desagregado, y sorprende un tanto que para un mapa del delito en el barrio se releven estos hechos que no tienen que ver con el Código Penal. En efecto, la prostitución femenina o masculina no es un delito, como tampoco cometen un delito las “patotas” por el hecho de constituir un grupo de jóvenes en una esquina. Y menos aún lo son la mendicidad o los vendedores ambulantes.

En los informes del Plan de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires preparados durante 1998-1999, se dice que dieciséis Consejos fueron creados por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, aunque sólo hemos podido corroborar el funcionamiento de nueve. Luego de una breve etapa inicial con cierto entusiasmo y participación, los Consejos han declinado en su accionar. En ellos no participan adolescentes ni jóvenes, y tampoco trabajadores del sexo, vendedores ambulantes, travestis, desocupados u ocupantes de viviendas o extranjeros de países limítrofes. Esto es, no participan “los otros”, los que son sospechosos de ser los victimarios, los sujetos peligrosos y pasibles de ser identificados en la confección del “mapa del delito”.

El funcionamiento real de tales Consejos ha estado cruzado por la tensión entre el modelo de gestión participativa y democrática impulsado en parte por los funcionarios de gobierno y la estrategia de “colonización” de ellos por la policía. Los funcionarios del gobierno de la ciudad (recordemos que durante tres años, 1997, 1998 y 1999, pertenecían a la oposición del gobierno nacional) impulsaron la participación vecinal dentro de ciertos límites que aseguraran la “governabilidad”, contando con la espontaneidad de los vecinos con reclamos que van más allá de la mera “prevención situacional”.

Un grupo de jóvenes investigadoras que participan en el Programa de Estudios del Control Social (PECOS) en el Instituto Gino Germani (Mónica Escayola, Gabriela Rodríguez y Cecilia Varela) ha realizado un trabajo de campo observando el funcionamiento de estos Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia. Como parte de este trabajo, las investigadoras participaron en tal carácter en talleres en los que los vecinos confeccionan el *mapa del delito* en el barrio (conforme a un modelo facilitado por el gobierno de la ciudad). Mapa que



serviría para saber cómo es y qué configuración tiene el barrio, detectar los principales focos de inseguridad, determinar las situaciones y espacios propicios para los actos delictivos, y poder advertir a las víctimas potenciales señalando lugares de riesgo, como salideras de bancos, terminal de autobuses, calles con antecedentes de arrebatos o robos de casas.

Las investigadoras (Escayola, Rodríguez y Varela, 1999) transcribieron diálogos en diferentes Consejos. A título de ejemplo recogemos algunos de ellos:

*Usted sabe, usted sabe perfectamente, debe saber, se habrá enterado que los chicos, los chicos cuando salen de los bailes salen a destrozar todo, hacen de todo.*

*En esa zona está Mc Donald's y no sabe la cantidad de chicos que hay, se juntan todos allí, están todos sentados en la calle. Entonces, es un peligro inminente, es tremendo el peligro, porque son muy agresivos algunos, son locos algunos.*

*En... hay un maxiquiosco que vende bebidas alcohólicas a los menores, bebidas a los menores y no tan menores. Está lleno de chicas, hay muchos colegios de monjas. Todo esto acontece en la madrugada del sábado y la madrugada del domingo, chicas de colegio de monjas con el uniforme gris tiradas allí y haciendo todo lo que usted puede imaginar. Pero ahora han tomado la cuadra como un lugar de encuentro, entonces, hay como sesenta, setenta, cualquier cantidad de chicos, borrachos, ensucian. Una está en carcelada en su propia casa y esto no puede ser.*

*Veo a los vendedores ambulantes, y uno no sabe qué es los que hacen; son gente que tienen unas caripelas, también hay gente que abre las bolsas de basura, los cirujas que vienen de la provincia a mi barrio a revolver la basura. Yo fui a la comisaría a contar este problema y allí me responden que no tienen personal ni presupuesto. Hay una tropa de gente que viene de San Miguel a abrir las bolsas de basura del barrio. Yo le dije al comisario que si él no hace nada yo mismo los voy a matar, voy a salir con una pistola y les voy a poner un tiro en la cabeza.*

*Un problema al que me gustaría se le diera lugar aquí, es, aquí se habló de la droga, pero hay otra cuestión que no se tiene en cuenta, que es la responsabilidad actual, y no meto a todos en la misma bolsa, de los padres de hoy, porque mi abuelo se horrorizaría de ver hoy a jóvenes con chicas de trece o catorce años, a las tres de la mañana en la calle, entonces quiero decir que también para combatir un poco el flagelo de la droga y la delincuencia, habría que educar a los padres.*

*El problema que tenemos acá es irresoluble, están las personas que piden en la calle, los chicos de la calle, los chicos bebiendo en los kioscos, a to -*

*da esa gente que pide continuamente en la calle habría que echarla, están en mi cuadra y no puede ser.*

*El problema no es la gente en la calle, el problema es la gente que toma las casas, esos son los peligrosos, no la gente que duerme en la plaza, la que toma casas.*

*El tema es que queremos que venga Inmigraciones. Hemos trabajado durante tantos años y no logramos que vengan y los documenten o nos notifiquen quién es quién, de dónde son, porque no es gente de La Boca, es gente que viene a tomar La Boca, y la ha tomado.*

*Se está viendo, ahora, con esa hermosa explanada que tenemos en Caminito, que nos está llegando gente a hacer de cuidadores de autos, que tampoco pertenecen al barrio. Nosotros con esta nueva explanada que podemos disfrutar de los espacios, comprobamos este accionar, es gente que nos viene de afuera, que nos invade los días de partido, porque la gente de La Boca nos conocemos, los de La Boca nos conocemos.*

*Vecina 1: Otra pregunta que yo hago, ¿qué vamos a hacer con los travestis y las prostitutas?*

*Vecino 2: Un lindo galpón para ponerlas adentro, lo más parecido a un campo de concentración... en el puerto... lo están terminando de refaccionar.*

*Gracias a la ayuda de la policía, que me acompañó media cuadra hasta mi casa, porque venía una negrita que me estaba persiguiendo, gracias a él no me robaron.*

*Los que vivimos en la calle X, nuestras casas se han desvalorizado por la prostitución, la policía que está siempre en la zona, los patrulleros que pasan siempre, pareciera que no ven a los travestis y prostitutas, que están todos desnudos y no se los llevan ¡Es increíble está casi desnudo y no pasa nada!*

*Vecino 1: Yo tengo un kiosco y a 50 metros hay un maxikiosco, yo respeto dentro de todo, a menores no le vendo, aunque van y buscan un mayor para que les venga a comprar, no vendo cerveza, no vendo poxiram, pero el maxikiosco, les venden las botellas y están tomando de las botellas la muchachada sentados la cerveza en la vereda...*

*Vecino 2: ¿Usted dónde está?*

*Vecino 1: Yo estoy en..., estoy al lado del... Y están tomando en los maxikioscos, igual los despachos de mercadería, incluso también les vende la botella y se sientan en las veredas, en el umbral a tomar. Yo creo que también andan, también buscando los papelitos, para armar, yo no los vendo, sin embargo, sé que otros los venden...*

*Vecina 3: ¿Qué es el papelito?*

*Vecino 1: El papelito, es para armar los cigarrillos de droga.*

*Yo lo que veo es que la policía no vigila, el vigilante no es vigilante, acá, y eso lo advertí en la comisaría... Entonces vamos a hacer de vigilantes no - nosotros, si usted como vecino ve algo raro, tenemos que hacer de vigilantes nosotros mismos y controlar aquello que nos resulte raro, sospechoso.*

*Yo estoy a dos cuadras de la comisaría... y tenemos a todos los pendejos vestidos de naranja<sup>10</sup>, que me tienen harta, y que no hacen nada. Bueno, a ver esto que es seguridad y usted señor que sabe tanto de la policía, con - tésteme qué hago yo donde vivo que están allí y no hacen nada. Quiero de - fender también a los comerciantes que les cuesta tanto pagar un impuesto y hay una boliviana indocumentada vendiendo ropa interior.*

Por otra parte, en los CBPDV las críticas o denuncias de vecinos (¿ciudadanos?) a la policía por ineficiencia o por su participación directa en hechos delictivos eran –no pocas veces– neutralizadas por los propios funcionarios, que temían el agravamiento de un conflicto con las autoridades policiales. A esto se suma el hecho de que la ciudad de Buenos Aires no tiene policía propia y la Policía Federal depende, hasta ahora, del gobierno nacional.

En aquellos CBPDV en los que participan sectores medios y también de ingresos altos, argumentan que el Estado debe hacerse cargo de la seguridad porque pagan impuestos, que la seguridad privada les cuesta dinero y ello es contradictorio con la idea del liberalismo político. Por otra parte los sectores de bajos ingresos le reclaman seguridad al Estado porque no pueden pagar seguridad privada, y también incluyen reclamos por carencias sociales como salud, empleo, educación.

A diferencia de los Consejos de Prevención Comunitaria que convoca la policía y funcionan en las comisarías, los CBPDV fueron promovidos por el gobierno de la ciudad para que con el apoyo de los vecinos se pueda controlar el accionar policial, que naturalmente tiende a la autonomía de todo otro poder. El paulatino, aunque no definitivo, traslado de los vecinos a las comisarías para integrar o participar en los consejos convocados por los comisarios, neutralizaría una “comunidad” independiente que también pudiera ejercer el control de la gestión policial.

La relación entre comunidad y policía siempre ha sido difícil (¿*actividad po - licial sobre la comunidad o con la comunidad?*), pero en el caso de Argentina la participación de la institución policial bajo la dictadura militar entre 1976 y 1983 ha hecho más fuerte la desconfianza ciudadana con respecto a ella. Además, cuando se habla de comunidad con relación a políticas de seguridad, sin perjuicio de las innumerables definiciones del concepto, es una clara referencia a la interacción social de vecinos en un espacio público delimitado geográficamente, destinada a debatir problemas que afectan esa “comunidad” geográfica o barrial.

A partir de esto se pueden plantear diversos tipos de relaciones de la comunidad con la policía para que ella pueda llamarse Policía Comunitaria, con íntima relación con la gestión participativa de la comunidad en las políticas de seguridad. Un antecedente de los Consejos de Prevención Comunitaria son las “cooperadoras policiales”, formadas por vecinos que ayudan económicamente a la comisaría del lugar. En general son comerciantes interesados en la seguridad de la zona y con muy buenas relaciones con el comisario.

En el análisis del funcionamiento de la relación entre vecinos y policía comunitaria (Pasalacqua, 1999; Crawford, 1998; Ward, 1999) pueden detectarse diversos problemas, como por ejemplo ciertas demandas de la comunidad que la policía no puede satisfacer, y por lo tanto la misión policial de control del delito podría llegar a perderse en el marco de las metas múltiples de la policía comunitaria; o la “colonización” de la comunidad por la policía podría extender su alcance de manera inconveniente hacia aspectos de la vida social y cultural de la comunidad; o los intereses de las minorías podrían terminar quedando desprotegidos a causa de responder a la voluntad de la mayoría. Por otra parte, respecto a sus resultados parece cierto que disminuye el miedo al delito y la sensación de inseguridad, pero el costo en lo que respecta a los derechos humanos puede ser una variable de una dimensión contradictoria (Vacquant, 1997; Pollard, 1999). La pregunta sobre si la *policía comunitaria sirve*, así como la inquietud sobre si *funciona*, agregan otras dificultades en cuanto a la confusión de medios y fines... ¿Sirve para qué?

¿Funciona con relación a qué objetivo? Con respecto a la reducción drástica de la criminalidad, los resultados son pobres. Si en cambio se apunta a la inseguridad subjetiva –propósito explícito de muchos programas– y a tenor de los discursos en el ámbito europeo, los pronósticos resultan más optimistas.

Otro de los interrogantes que abre esta convocatoria a la “comunidad” es descifrar cuál es el objetivo propuesto por las agencias gubernamentales<sup>11</sup> al plantear la relación que ésta debe establecer con la policía. Dicha relación puede ser de colaboración entre comunidad-policía, de control de la comunidad sobre la policía del barrio (originada en la devaluada opinión de la ciudadanía sobre ella) o del control de la policía sobre la comunidad, tal como ha sido y es históricamente la función de la policía. Si bien es cierto que estas relaciones en la práctica pueden superponerse y cruzarse, se pueden describir como tipos ideales. En la elaboración del “mapa del delito”, por ejemplo, la práctica de los vecinos es más proclive a la colaboración, aunque muchos de ellos no ignoran que gran parte de las conductas delictivas son previamente conocidas por la policía, ya sea por sus informantes o por participar en alguna de ellas (tráfico de drogas, cobros por protección a comercios, control de la prostitución, robo y desarmadero de autos, tráfico de armas, etc.).

Por otro lado, las demandas ciudadanas en muchos casos exceden la posibilidad de las respuestas policiales y pasan a ser situadas en el plano del desarrollo social, y por ello ajenas al accionar policial, como por ejemplo los trabajos de me-

jas del medio ambiente, que tiene gran importancia en lo que se denomina prevención situacional, ya que el deterioro y desorden en una comunidad con basurales, escasa iluminación, prostitución, viviendas con ventanas rotas (Kelling y Wilson, 1982) crea un ambiente más propicio a la comisión de delitos. Las tensiones y contradicciones en el seno de las discusiones en los CBPDV muestran una variedad de posiciones, lo que reafirma la idea de que este espacio no está cerrado. Hay Consejos en los que asiste el comisario de la zona (Núñez, Barracas), lo que permite visualizar las posibilidades y límites de estas prácticas de colaboración por relaciones en muchos casos conflictivas, producto del miedo a la policía y las críticas a la deficiencia tanto en la prevención como en la represión del delito, y de la falta de atención de las demandas ciudadanas. Pero también estas críticas pueden transformarse en la base del inicio de una actitud colaborativa de la comunidad. En otros barrios, como Flores, los vecinos concurren a la convocatoria de la Comisaría y ésta es la que marca la agenda de discusión.

Hay que considerar en el funcionamiento de los CBPDV que en algunos casos los vecinos traen experiencias de participación en otros ámbitos y también fuertes conflictos entre ellos, de origen ya sea político, ideológico o relativo a las formas de concebir la práctica de la prevención.

La existencia de organizaciones vecinales que tienen ya una historia en el barrio (bibliotecas populares, clubes y asociaciones vecinales, etc.) y que han incluido movilizaciones por reclamos ayuda a generar una mayor participación y establecer una relación en la cual se puede mantener una identidad “civil” de los Consejos (en el barrio de Palermo, por ejemplo), mientras que en aquellos barrios en los que no existe tradición de organizaciones barriales la participación es arrastrada por directivas de las agencias de control. En el barrio de Palermo la reunión en el Consejo convocó a comisarios de la zona, y las preocupaciones de la “comunidad” son muy interesantes (Martínez, Crocchia, Eilbaum y Lekerman, 1999):

*Vecino: tengo localizados los posibles nichos de gente que suelen estar en casas abandonadas, y hoteles de segunda mano, son de donde provienen los robos en el barrio, ¿se está estudiando lo de estos nichos?*

*Vecino: Hay una barrita en el barrio, que roban pasacassettes, venden droga, etc. ¿Cómo puede ser que estén conviviendo con nosotros?*

*Vecina: generalmente se vive más tranquilo lejos de una villa. No tengo nada contra la gente que vive en la villa pero son zonas de criminalidad.*

*Vecino: Yo estoy en defensa de un barrio, a mí no me asusta donde hay casas tomadas, hay gente que lo necesita. Yo prefiero vivir así y no cerca de Astiz<sup>2</sup>.*

Como vemos, el espacio abierto genera opiniones.

En la misma investigación citada se describe el funcionamiento de los Consejos de los barrios de Patricios y de Saavedra: “Ambos son grupos autoorganizados

que han tomado la decisión de no participar de la estructura de los Consejos Barriales para la Prevención del Delito y la Violencia propuestos por el gobierno de la ciudad. Los primeros ‘desde afuera’ (...) ya que el propósito es trabajar en forma independiente. (...) y apunta a crear una red de solidaridad entre los vecinos (...) porque la gente le tiene miedo a la policía porque es uno de los barrios en donde hubo más desaparecidos. (...) este grupo de ciudadanos propone la integración, la tolerancia y una mayor utilización del espacio público por parte de los vecinos”.

En lo que se refiere a la relación con la policía, los vecinos de Parque Patricios “manifiestan una sensación de miedo y desconfianza hacia la misma, mientras que el grupo del barrio Saavedra propone colaborar con las fuerzas de seguridad y ayudarlas en sus tareas de control de los vecinos peligrosos”. Por otra parte, los vecinos de Parque Patricios se manejan con una convocatoria amplia que incluye a todos, con tendencia a respetar los derechos y las libertades de cualquier ciudadano. El grupo de vecinos de Saavedra, en cambio, limita la inclusión en la categoría de vecinos según criterios morales, tales como “vecinos damnificados”, los “buenos vecinos”, y proponiendo el recorte de las libertades de aquellos que no se ajustan a su posición de orden y moral.

Los grupos de vecinos preocupados por la seguridad comenzaron a reunirse en 1996 con el propósito de colaborar con las fuerzas de seguridad para controlar a sujetos considerados “peligrosos o potencialmente peligrosos”, y se han constituido diversas organizaciones que participan en reuniones sobre seguridad. En este barrio de cuarenta manzanas, próximo a la villa Mitre, urbanización habitada por una mayoría de desocupados u ocupados en actividades informales, los vecinos pusieron en marcha el que denominan “Plan Alerta”, que ha cambiado las rutinas de sus habitantes y que consiste fundamentalmente (como el *neighbourhood watch*) en una red de vecinos que al advertir algo sospechoso se avisan entre ellos y también a la policía. Han instalado sistemas de seguridad y ciertas costumbres, como hacer sonar la bocina o llamar desde el celular a su casa cuando están llegando a ésta y a otros vecinos para que todos enciendan luces e iluminen mejor las adyacencias de la entrada de la casa o el garage. También han logrado mejorar el ambiente mediante la poda de árboles, una mayor iluminación y un patrullaje más frecuente, lo cual al parecer ha tenido éxito en disminuir la “sensación de inseguridad”.

### **A modo de conclusión provisoria**

En la década de los noventa se pusieron en práctica numerosos cambios en las políticas de prevención y de represión del delito, los cuales incluyeron el Código Penal; el Código de Procedimientos; reformas policiales, en la organización de los tribunales, en la función de los fiscales, en la ejecución de las sentencias, en la política penitenciaria, en el tratamiento de los internos de las cárceles; construcción de numerosas cárceles, algunas de ellas de máxima

seguridad; y en especial la novedosa convocatoria a la “comunidad”. La “cohabitación” de estas medidas con la convocatoria a la comunidad para co-gestionar la seguridad en el marco de la violencia social de las políticas económicas implica, como pudimos ver, contradicciones y ambigüedades.

Como vimos, las experiencias de participación de los vecinos en las políticas de seguridad han sido hasta ahora más bien marginales, y escasas las iniciativas y los resultados obtenidos, aunque de todas maneras expresan un cambio con relación a décadas pasadas. Aún no nos resulta posible hacer un diagnóstico cerrado, pero sí señalar la alternativa de que sean verdaderos espacios de ejercicio de la siempre necesaria ampliación de la ciudadanía, o espacios de legitimación de políticas de sospechas y delación de “incivildades”, de discriminación ilegítima o de persecución de conductas consideradas “pre-delictuales”, con los peligros que implican para un Estado democrático y de derecho. También asecha el peligro de que sean neutralizados y colonizados por la institución policial, cuestionada por actividades delictuales de su personal, en especial el de alto rango. La ausencia de participación de adolescentes en los pocos consejos que funcionan, o de personas entre los 18 y 50 años de edad, es un signo de su escasa convocatoria, a lo que se suma la ausencia de los sectores que tradicionalmente han sido discriminados negativamente y objeto de políticas criminalizadoras, como los de bajos recursos, extranjeros, vendedores ambulantes, prostitutas, homosexuales y travestis.

También tendríamos que señalar la limitación de que el gobierno sólo impulse la participación ciudadana en la seguridad en barrios de sectores medios, cuando son los sectores de bajos ingresos los más victimizados por la violencia delictiva. Y paralelamente a tales cambios, implementa unas prácticas que continúan las políticas de expansión del sistema represivo y de fragilidad material de las garantías y derechos de la ciudadanía. Esto último nos parece un problema que no puede resolverse sólo con una ley más benigna o una declaración garantista si no se construyen también soportes materiales para ejercer los derechos sociales de la ciudadanía en su conjunto.

Dejo abierto el interrogante que recorre este trabajo, acerca de la capacidad de una política de prevención frente a la *desprofesionalización* del delito a la que hiciera referencia, producida como el efecto de las políticas económicas de exclusión y la violencia social que desata.

## Bibliografía

- Albiac, G. 1999 “Entrevista a Toni Negri”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 13.
- Aniyar de Castro, Lola 1977 *Criminología de la reacción social* (Maracaibo: Universidad del Zulia).
- Arlachi, Pino 1982 *La mafia imprendetricce* (Bologna: Ed. Il Mulino).
- Baratta, Alessandro 1986 *Criminología crítica y crítica del derecho penal* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Baratta, Alessandro 1997 “Política criminal: entre la política de seguridad y la política social”, en Carranza, Elías (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Bobbio, Norberto 1985 *El futuro de la democracia* (Buenos Aires: Paidós).
- Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social* (Buenos Aires: Paidós).
- CELS 2000 *Informe 1999* (Buenos Aires: CELS).
- Cohen, Stanley 1985 *Visiones del control social* (Barcelona, España: PPU).
- CORREPI 1999 *Informe* (Buenos Aires: Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional) Mimeo.
- Crawford, Adam 1998 *Crime prevention and community safety* (Londres y Nueva York: Logman).
- Daroqui, Alcira 1995 “El Programa de Libertad Asistida cinco años después”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 6/7.
- Durkheim, Emile 1975 (1999) “La evolución de dos leyes penales”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 13.
- Escayola, Mónica; Gabriela Rodríguez y Cecilia Varela 1999 “Nuevas políticas de seguridad: mapa del delito o la construcción ‘democrática’ del sujeto peligroso”, ponencia presentada en la *Reunión de Antropología del Mercosur* (Posadas, Argentina) 24 al 26 de noviembre.
- Feeley, Malcom y Johathan Simon 1995 “La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicancias”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 6/7.
- Foucault, Michel 1976 *Vigilar y castigar* (México DF: Siglo XXI).
- Foucault, Michel 1992 *Genealogía del racismo* (Madrid: La Piqueta).



- Goffman, Irving 1973 *Internados* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Guemureman, Silvia 1999 “Las representaciones del delito”, en *Materiales de la Cátedra Delito y Sociedad* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) Mimeo.
- Kelling, George y James Q. Wilson 1982 “Broken windows”, en *Atlantic Monthly* (Nueva York).
- Marcus, Michel 1997 “El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos”, en Carranza, Elías (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Martínez, Josefina; M. Croccia; L. Eilbaum y V. Lekerman 1999 “Consejos de seguridad barriales y participación ciudadana: los miedos y las libertades”, en Sozzo, Máximo (ed.) *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques* (Santa Fe, Argentina: Editorial UNL).
- Ministerio de Justicia 1995 *Plan Penitenciario Nacional. Mensaje al Congreso de la Nación y Proyecto de Ley Penitenciaria* (Buenos Aires).
- Offe, Claus 1982 *El Estado del bienestar* (Buenos Aires: Paidós).
- Pasalacqua, Eduardo 1999 *Notas sobre policía comunitaria: algunas reflexiones y problemas* (Buenos Aires: Programa de Seguridad Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) Mimeo.
- Pegoraro, Juan 1985 “Señores y delincuentes de cuello blanco”, en *Revista Doctrina Penal* (Buenos Aires) N° 29.
- Pérez, Alán 1999 “La seguridad en los grandes centros urbanos”, entrevista en *La Nación* (Buenos Aires), 9 de mayo.
- Pollard, Charles 1999 “Tolerancia Cero, ¿y mañana qué?”, en *Milenio* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín) Año 2, N° 3.
- Rose, Nikolas 1997 “El gobierno en las democracias liberales ‘avanzadas’: del liberalismo al neoliberalismo”, en *Archipiélago* (Barcelona, España).
- Sozzo, Máximo 1999 “¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha?” (Buenos Aires: CELS) Documento de Trabajo.
- Tonkonoff, Sergio 1998 “Desviación, diversidad e ilegalismos. Comportamientos juveniles en el Gran Buenos Aires”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 11/12.
- Tönnies, F. 1986 “El nacimiento de mis conceptos de comunidad y sociedad”, en *Sociológica* (Azcapotzalco, México) Primavera.
- Vacquant, Lóis 1997 “Elías en el ghetto”, en *Apuntes de investigación del CECYP* (Buenos Aires: CECYP).

Ward, Heather 1999 "Policía comunitaria: las experiencias del Vera Institute of Justice", en *Milenio* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín) Año 2, Nº 3.

Zaffaroni, Raúl 1995 "El crimen organizado: una categorización frustrada", *Cuadernos del Departamento de Derecho Penal y Criminología* (Córdoba, Argentina).

## **Notas**

1 Sobre las conductas incivilizadas como “predelictuales” ha repercutido fuertemente la política de “tolerancia cero” que se viene utilizando en Nueva York, heredera del trabajo de fines de la década de los setenta, “Broken Windows”, de Kelling y Wilson (1982). Se trata no sólo de combatir el delito sino de mantener el orden, y sabemos que es la policía la encargada de ello. El debate sobre el nuevo Código Contravencional y las facultades policiales con relación a embriaguez, vagancia y prostitución, y la figura del “acecho y merodeo”, ha sido ejemplo de esto. Por otra parte, la experiencia canadiense ha sido muy difundida en nuestro país, y por ejemplo en 1998 el profesor Serges Bruenau, responsable de la seguridad ciudadana en Montreal, realizó una serie de recomendaciones acerca de la ésta, enfatizando la esencialidad de un buen diagnóstico sobre el problema, de la asociación de la policía con las empresas privadas y públicas y con las escuelas, y de actuar preferentemente en consideración a los robos en viviendas, la seguridad de las mujeres y niños hasta los 12 años, la seguridad de las personas de edad, la seguridad de lugares públicos y la prostitución.

2 Lolita Aniyar de Castro (1977) enumera entre ellas la destrucción de los aparatos telefónicos públicos, los destrozos en el alumbrado, las amenazas como cobros de peaje a los vecinos, las acciones tendientes a asustar a los pasajeros en los metros o subterráneos u otros vehículos de transporte o la evasión del pago del mismo, la destrucción de sus asientos o de las instalaciones eléctricas, las expresiones obscenas reiteradas contra alguien y otros tipos de provocaciones verbales, el mostrar los genitales a las mujeres del vecindario, el robar la ropa puesta a secar en los patios de las casas y objetos de adorno o uso cotidiano, la borrachera pública, la actitud agresiva de bandas juveniles, las amenazas a niños que regresan solos de la escuela.

3 Según los datos recogidos por un organismo defensor de derechos humanos (CORREPI), existen constancias de que desde 1984 hasta 1996 hubo 262 casos de homicidios de personas sospechosas, sin mediar enfrentamiento armado, cuyo origen social es manifiestamente de sectores pobres, o de personas civiles ajenas a un hecho delictivo y abaleados por la policía en su guerra al delito. En 1997 hubo 120 homicidios de la policía a razón de 10 personas muertas por mes; en 1998 hubo 89 homicidios de la policía a razón de 7,4 por mes, y en 1999 hubo 134 a razón de 11 personas muertas por mes.

4 Como el asesinato de José Luis Cabezas, la masacre de la AMIA, la voladura de la Embajada de Israel, la mafia del oro, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la voladura de Río Tercero, entre otros cientos de casos en los últimos años.

5 Es interesante que las representaciones “oficiales” de la delincuencia estén internalizadas en estudiantes de sociología o ciencia política. En encuestas

realizadas todos los años en la carrera de sociología, un 80% de los estudiantes, al describir su representación del delito, lo refieren a robos, homicidios y violaciones, aunque estos dos últimos tengan una escasa frecuencia en comparación con otros (Guemureman, 1999).

6 Dice Castel (1997: 465) que "...la actual cuestión social consistiría hoy en día, de nuevo, en la existencia de 'inútiles para el mundo', supernumerarios y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestigua el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas".

7 Un entrevistado en la cárcel dice: "los delitos violentos son obra de nuevos 'chorros' [ladrones] sin cultura de chorros, de jóvenes 'barderos' ..." (*Página 12*, 2 de mayo de 1999).

8 Toni Negri (Albiac, 1999: 187) dice que "...los niveles de exclusión que he hallado en ese mundo de los delincuentes comunes de Rebibbia no lo había conocido nunca. Ni siquiera en el sur más profundo había sabido ver antes esos grados de miseria que son el signo de una sociedad agotada".

9 Michel Foucault (1976: 277) hace al respecto una aseveración muy fuerte: "Admitamos que la ley esté destinada a definir las infracciones, que el aparato penal tenga como función reducirlas y que la prisión sea el instrumento de esta represión. Entonces hay que levantar un acta de fracaso". Luego analiza la "función" de tal fracaso, pero esto es otro tema.

10 Se refiere a los agentes de la Policía Federal, quienes visten chalecos naranjas fluorescentes.

11 Digo agencias en plural porque por lo menos son tres las que están realizando esta experiencia: el Ministerio de Justicia a través de la Dirección de Política Criminal, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires a través del Programa de Seguridad Ciudadana, y la Policía Federal a través de los Consejos Comunitarios convocados en las sedes de las comisarías de la ciudad de Buenos Aires.

12 Se refiere al ex capitán Astiz, uno de los símbolos de los secuestros y desaparición de personas durante la dictadura militar entre 1976 y 1983.