

**SEGURIDAD URBANA: PREVENCIÓN Y/O REPRESIÓN. DISCUSIONES Y  
PROPUESTAS ACTUALES FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LA  
(IN)SEGURIDAD<sup>1</sup>**

*1- El presente trabajo forma parte  
de la tesis presentada en la  
Maestría en Ciencias Sociales de  
FLACSO- 2006*

**Silvana Martino**

Licenciada en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Ciencias Sociales Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctorando en Humanidades y Artes. Mención Antropología. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario. Becaria doctoral Tipo I Conicet. Pertenencia Institucional: Conicet - Flacso.

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 55 – 73. ISSN 1666-6186

### Resumen

En el presente artículo se analizan las reformas y preocupaciones de los gobiernos sobre la seguridad urbana a partir de los 90,. Así, ensayan diferentes modelos con posiciones teóricas encontradas; acerca del nuevo rol asignado a la policía, de la participación comunitaria en las versiones más locales de la seguridad, y de las nociones de seguridad - inseguridad y prevención - represión. La percepción de la inseguridad obliga a complejizar y multidimensionalizar el análisis en tanto construcción social que sirva de soporte a las respuestas a este nuevo problema social.

**Palabras claves:** Seguridad urbana, Políticas de prevención del delito, Participación comunitaria.

### Abstract

The present article analyzes governments' urban security reforms and concerns since 1990. They have applied, different models with theoretically contradictory views about the new role assigned to the police, about community participation in local versions of security, and concepts of security - insecurity and prevention-repression. The perception of insecurity forces us to make a more complex and multidimensional analysis of social constructs used to provide support to the responses to this new social problem.

**Key words:** Urban safety, Crime prevention policies, Community participation.

**Silvana Martino**

---

SEGURIDAD URBANA: PREVENCIÓN Y/O REPRESIÓN, DISCUSIONES Y PROPUESTAS ACTUALES  
FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD

PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD: CONSTRUCCIÓN ACTUAL

En la actualidad, la violencia urbana y el delito ocupan un lugar central en las agendas políticas. Sobre todo es posible encontrar su recurrencia en las campañas electorales y en la opinión pública, y junto con esto una creciente demanda social para la resolución del auge de la delincuencia. Estos reclamos, no homogéneos, por parte de la ciudadanía dieron lugar a distintas estrategias de reforma o programas tendientes a constituirse en respuestas al problema de la delincuencia (MIGUEZ- ISLA, 2003).

Pero es posible encontrar una brecha entre las cifras (llamadas “cifras negras” en tanto la población es renuente a efectuar las denuncias en comisarías), el aumento de las tasas delictivas, y la percepción que la sociedad construye sobre ellas. Esto se ve complejizado aún más a partir de la percepción de inseguridad que se construye alrededor de las organizaciones públicas de seguridad (policía y políticos), quienes aparecen “arreglando con el delito”, o simplemente como partes de éste (MIGUEZ- ISLA, 2003).

Este fenómeno es posible de vincular a tres factores, uno es la percepción de una extendida corrupción en las instituciones públicas que dejan a los ciudadanos indefensos; un segundo factor, que se articula al primero, es una acentuada desconfianza en la policía por parte de la población; tercero, la existencia de un pronunciado crecimiento de crímenes violentos que amedrentarían a la población haciéndolos más temerosos a cualquier tipo de delito (DAMMERT- MALONE, 2002).

La percepción de inseguridad como construcción social nos obliga a considerar esta problemática social de manera compleja, no habiendo, así, una sola dimensión para su análisis sino la multiplicidad de factores que se entrecruzan (PEGORARO, 2000, 2002; BRICEÑO LEÓN, 2002; CRUZ, 2000).

En Argentina, desde principios de los 90 se lleva adelante un debate sobre nuevas puestas en escenas de políticas de Seguridad Pública en un contexto de marcado deterioro y desgobierno (SAIN, 20002) de las instituciones tradicionales de control social, de diversos reclamos por parte de la ciudadanía y de refundación de un Estado mínimo. En el contexto

## Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 55 – 73. ISSN 1666-6186

*2- La operativa Fonavi, sancionada y promulgada como ley el 26 de mayo de 1977 y constituida por la ley 21.581/77, supone la creación de un fondo de asignación específico destinado a la construcción de viviendas económicas. Esta política sirve de soporte para la construcción ambos complejos habitacionales, los cuales se inician en el año 1979 y entregándose los primeros departamentos en 1981.*

de las reformas institucionales de las agencias de control social estatal y de gestión pública, se ensayan distintos paradigmas en torno de la participación comunitaria conformando una tríada de relaciones complejas (reforma institucional de la policía, gestión pública, participación comunitaria).

### ETNOGRAFÍA EN UN FONAVI MARPLATENSE

El trabajo de campo se desarrolló en el complejo habitacional Fonavi Centenario de la ciudad de Mar del Plata. Este Barrio de Interés Social comparte las características edilicias propias de un momento histórico particular de la política Fonavi.

Los complejos habitacionales constituyen conjuntos diferenciados o periféricos, con características que hacen que tanto la gente que habita el complejo como la que no, los nombre como un barrio autónomo, lo cual es ayudado por su densidad poblacional y contrastado diseño cerrado. Estos aspectos segregatorios, sintetizados como diferencia tipológica respecto del resto de la ciudad, y su homogeneidad interna, en tanto se repiten las figuras, estilos a lo largo de todo el complejo, no logra cristalizarse en una forma sólo arquitectónica, siendo las relaciones sociales las que cotidianamente rompen conflictivamente esa uniformidad.

Los complejos habitacionales Fonavi<sup>2</sup>, como totalidades aparentemente homogéneas, están divididos, fragmentados en su interior, en distintos espacios sociales. Algunos de estos son formales, correspondiendo a límites geográficos e institucionales, y otros informales, que no tienen una clara delimitación en tanto se van construyendo sus fronteras a partir de las relaciones entre los vecinos y entre éstos y las instituciones.

Las instituciones de políticas públicas ancladas al interior del complejo, como por ejemplo, los programas de asistencia social, el centro de salud, la vecinal, las administraciones de consorcio, familias con trayectorias delictivas, la comisaría, las asociaciones escolares, materializan intereses, tales como recursos materiales, simbólicos, de pertenencia, y/o de poder, que se objetivan en la obtención de algún beneficio para la disputa. Así, es posible encontrar cómo el Estado penetra en el complejo habitacional y se vuelve algo por lo cual luchar (MARTINO, 2005, 2007).

**Silvana Martino**

---

SEGURIDAD URBANA: PREVENCIÓN Y/O REPRESIÓN, DISCUSIONES Y PROPUESTAS ACTUALES  
FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD

El trabajo de campo que cimentó el análisis sobre las políticas de seguridad a partir de los 90 y las construcciones actuales de la (in)seguridad, formó parte del proyecto de Investigación Violencia, cultura política y sociabilidad en conglomerados urbanos (SECYT-FLACSO- PIC 66/69)<sup>3</sup>, desde donde se decidieron los distintos espacios urbanos para llevar adelante etnografías barriales.

A partir de esta etnografía, como presencia prolongada y directa en el lugar que se pretende estudiar, se ha podido no sólo conocer el territorio sino las organizaciones sociales que se ponen en juego en la construcción de la (in)seguridad. Constituyendo un mapa de relaciones complejas integradas por el destacamento policial, los consorcios, el Foro Vecinal de Seguridad y las familias peligrosas.

El investigador que trabaja a partir de la etnografía “*participa, abiertamente o de manera encubierta, de la vida cotidiana de personas durante un tiempo relativamente extenso, viendo lo que pasa, escuchando lo que se dice, preguntando cosas, o sea, recogiendo todo tipo de datos accesibles para poder arrojar luz sobre los temas que él o ella han elegido estudiar*” (HAMMERSLEY y ATKINSON, 1994: 15).

Esta instancia de campo permitió ir conociendo el grupo poblacional con el que se fueron estableciendo lazos de confianza, respeto, reconocimiento. Fue a partir de este encuentro y vínculo con algunas de las personas —sobre todo mujeres— las que fueron construyendo distintas relaciones con diferentes sujetos, siendo ellas las que orientaban y quienes permitieron ir armando la ruta para las entrevistas y observaciones que se fueron realizando.

El hecho de vivir durante la estadía de campo en las inmediaciones y permanecer durante todo el día en el Complejo Habitacional permitió desde el extrañamiento, como perspectiva antropológica,<sup>4</sup> construir vínculos con los diferentes actores y participar de su cotidianidad, enriqueciendo las observaciones y permitiendo realizar entrevistas que, en primer momento sólo fueron casuales (en la puerta de las administraciones, en la parada de colectivo, a la entrada de la escuela, etcétera) y que terminaron siendo, en muchos casos, las entrevistas más ricas. Y muchas otras fueron parte de charlas, de visitas a los hogares, de reuniones, a partir de las cuales la confianza y el conocernos permitió consensuar con algunas personas, entrevistas más profundas de corte biográfico, privilegiando así, el punto de vista de estos actores sociales y su vida cotidiana.

---

3- *Proyecto de Investigación dirigido por el doctor Alejandro Isla.*

---

4- *Al no participar como nativo en las prácticas sociales de las poblaciones que se estudia, en las imposiciones cognitivas de una determinada realidad social, el investigador existencialmente experimenta el extrañamiento como una unidad contradictoria, por ser al mismo tiempo aproximación y distanciamiento... La perspectiva antropológica se basaría así en una tensión existente entre el antropólogo como miembro —aunque especial— de un sistema social y cognitivo, que se encuentra en relación con otro sistema social y cognitivo, intentando transformar el exótico en familiar. Esta tensión ha sido resumida en la fórmula nosotros/ellos, donde nosotros significa el antropólogo y todo lo que le es familiar como miembro de una sociedad; y ellos los actores sociales que estudia, lo exótico. Al estudiar “su” propia sociedad el antropólogo busca realizar la operación inversa, convertir lo familiar en exótico, usando —por principio y por racionalización metodológica— una posición de extrañamiento (LINS RIVERO, 1989).*

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 55 – 73. ISSN 1666-6186

En otra instancia, y a partir de la información recolectada, el interés fue puesto en profundizar más sobre las vinculaciones de las organizaciones con proyectos y programas y, sobre todo, aquellos referidos a seguridad (Foro de seguridad Municipal y Provincial, Plan de Seguridad Barrial, Casa de Justicia, Procuración General de la Nación, Plan Nacional de Prevención del Delito, etcétera).

Esto permitió poner en tensión la búsqueda de lo singular en las significaciones más generales que estaban proveyendo el espacio estudiado, intentando no perder la perspectiva en el recorte de las relaciones y decisiones que lo fueron constituyendo y así, no someterlas a un estudio *insular*.

### ESTADO, SEGURIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

El análisis de la seguridad pública nos remite a un escenario donde se articulan nociones o posiciones acerca de la democracia y, a su vez, se complejiza con nociones más generales acerca del Estado y la sociedad civil. El análisis de estas nociones permitirá darle cuerpo a las distintas posiciones en relación con las respuestas que diferentes actores sostienen acerca del nuevo problema de la (in)seguridad.

Del Olmos define la seguridad como “la protección del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la defensa del ciudadano ante la criminalidad en cada una de las facetas y tipologías, la defensa de los ciudadanos ante la corrupción y otras formas de actuaciones asociales que pueden impedir o dificultar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de la persona. Implícita a esta definición está el derecho que tiene todo ciudadano a obtener y a exigir del Estado las garantías de una convivencia pacífica” (DEL OLMO, 2000:80).

Sin embargo, conceptualizar la palabra “seguridad” es una tarea de por sí problemática dadas las diversas interpretaciones que se han hecho de ella; mas aún, cuando se le han añadido los más diversos adjetivos como por ejemplo *personal, individual, pública, urbana, ciudadana, humana*, etcétera. Sin olvidar la importancia que tuvo en los años 80 la llamada seguridad nacional y en la actualidad la vinculación de la seguridad ciudadana con la democracia

**Silvana Martino**

---

**SEGURIDAD URBANA: PREVENCIÓN Y/O REPRESIÓN, DISCUSIONES Y PROPUESTAS ACTUALES  
FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD**

como forma de gobierno (Del Olmo, 2000:79). Así mismo, tanto Pegoraro como Del Olmo advierten que la seguridad ciudadana está actualmente sometida a una doble dimensión, difíciles de distinguir claramente en la realidad. Por un lado estaría la dimensión objetiva donde quedarían circunscriptos los hechos de violencia conocidos y la dimensión subjetiva, expresada por las vivencias y sentimientos personales. Esta última cobra especial importancia por ser ella quien condiciona la construcción social del miedo.

Desde finales de los 80 y principios de los 90, con la crisis del Estado de Bienestar<sup>5</sup> o Estado social (PEGORARO, 2002), y en el marco de la aplicación de políticas económicas neoliberales, se pone en discusión las tradicionales funciones del Estado<sup>6</sup>. Aparece la idea de un Estado mínimo, acompañada de un discurso en el cual se reconoce de manera implícita que el Estado sólo no puede hacerse cargo de controlar y prevenir el delito y para ello necesita la ayuda de la ciudadanía, en especial de la comunidad (PEGORARO, 2000:119).

Si el Estado aparecía como un represor de la sociedad civil y era impensable que convocara a la ciudadanía a participar en políticas que teóricamente eran de su ámbito exclusivo, a mediados de los 90, se instaló en la agenda de la “lucha contra el delito” la convocatoria a que participara en ella la ciudadanía (PEGORARO, 2000:125).

La participación ciudadana o comunitaria que aparece como cuestión imprescindible para el tratamiento local del problema de la (in)seguridad esconde debates y posiciones teóricas encontradas que es necesario ponderar para comprender las distintas nociones puestas en juego en relación con la seguridad / inseguridad, prevención/ represión/ control.

Según DAMMERT, las políticas de participación ciudadana en estos contextos tienen tres objetivos específicos, en primer lugar, mejorar las muchas veces deterioradas relaciones entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial. En segundo lugar, se pretende fortalecer las redes sociales existentes, bajo la presunción de que esto permitiría el desarrollo y consolidación del *capital social* local, lo que a su vez contribuiría a prevenir la violencia. Finalmente, estas políticas de participa-

---

*5- En Argentina, alrededor de los 90 se dio un debate en torno a si existió el llamado Estado de Bienestar o si fue mas bien un modelo híbrido de Estado de bienestar, tal como lo llamaron Lo Vuolo, Barbeito, Minujin, etc. (Ver Lo VUOLO, BARBEIRO, 1994).*

---

*6- Wacquant sostiene que el traspaso se dio desde un Estado de Bienestar a un Estado que ha recortado sus funciones quedando sólo la expresión de estado mínimo, o Estado punitivo el cual estaría encargado más bien de criminalizar a las mismas poblaciones que habían sido objeto de los proyectos de inclusión del estado de bienestar. (Ver WACQUANT, 2000)*

## Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 55 – 73. ISSN 1666-6186

7- (Ver DAMMERT, 2005) *Allí la autora analiza diferentes programas de seguridad de los distintos países de América Latina. Por ejemplo, el Programa de Convivencia en Bogotá; Viva Río de Brasil, Comités Vecinales para la convivencia en Medellín; Programa Comuna Segura en Chile y El observatorio metropolitano en Quito.*

ción buscan consolidar la prevención local del delito, sobre la base de que los tipos y modalidades de la violencia son diferentes en cada localidad. El efecto neto de ese proceso de descentralización otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de esas estrategias (DAMMERT, 2001).

Otra faceta de la pretendida participación comunitaria puede, paradójicamente, no involucrar a todos, acentuando la estigmatización del otro, del delincuente, del extraño, e incentivando un proceso segregador de la comunidad. Tal como lo expresara CHESLUK (2004), en el análisis de su trabajo de campo, la participación comunitaria restringe a su vez la idea de ésta siendo un escenario de denuncia y de reclamo a la policía de parte de los buenos vecinos, de las *incivildades* de aquellos de quienes se sienten amenazados, reproduciendo en algunos casos, con esto, las demandas de *mano dura*.

El autor comenta cómo en las reuniones sucesivas acerca de la seguridad que se llevaban a cabo en un barrio norteamericano con el fin de proponer otra imagen policial, se terminó reafirmando el rol policial propuesto por su institución, así como también la idea de un orden que debía ser mantenido y la idea de desorden para ser controlado. Las propuestas comunitarias de tratamiento del problema de la inseguridad refuerzan ciertos posicionamientos que, a su vez, legitiman una determinada manera de actuar frente a los hechos peligrosos como a los sujetos considerados peligrosos. Lo engañoso de llamar comunidad al grupo convocado para debatir sus problemas no permite reconocer la heterogeneidad de posiciones, intereses y alianzas que caracterizan a todo grupo de personas.

Así y todo, la puesta en marcha de proyectos donde se contemple la participación comunitaria todavía está lejos de constituirse en un modelo de seguridad, dado que en la mayoría de los casos, sobre todo en Argentina, se trata de una participación ciudadana en tareas definidas por parte de la política, dejando muy poco espacio para la construcción de un rol más activo tanto en el diseño como en la implementación de los programas<sup>7</sup>.

Es así que el problema de la seguridad, y dentro de él las relaciones entre el Estado y la Sociedad civil, tiene virajes nuevos que es necesario desentrañar para comprender su genealogía.

**Silvana Martino**

---

SEGURIDAD URBANA: PREVENCIÓN Y/O REPRESIÓN. DISCUSIONES Y PROPUESTAS ACTUALES  
FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD

Con el advenimiento de la democracia, en 1983, se instala en los gobiernos la preocupación por la seguridad como problema, dado que se hacen públicas las fragilidades y la inseguridad de la población frente a los hechos de violencia, entre ellas las delictuales (OVIEDO, 2002).

Pero así como lo propone Oviedo, esto se vuelve una contradicción para el mismo Estado democrático, ya que pareciera ponerlo en jaque. En estas circunstancias en que la violencia, la criminalidad y la inseguridad ciudadana dominan las discusiones sociales, se fortalecen actitudes y valores que, en la búsqueda de mayor protección y seguridad ante la sensación de amenaza, se instalan en la cultura política ciudadana y cuestionan la validez y legitimidad del régimen de libertades y respeto a los derechos humanos y civiles. Se fortalece una *cultura política* que ignora la participación ciudadana, privilegia el orden y la autoridad extrema por sobre las libertades y los derechos fundamentales de los individuos y apoya opciones políticas de corte autoritario (OVIEDO, 2002).

En definitiva, el meollo de estas cuestiones se centra en los nuevos presupuestos teóricos que se presentan cuando el *Estado pierde o comparte el monopolio de la violencia y regula diversamente el problema de la seguridad incorporando nuevos actores como el sector privado y la comunidad* (DAMMERT, 2005).

#### PREVENCIÓN VS. REPRESIÓN

Es posible encontrar, por lo menos, dos vertientes en el desarrollo teórico de estos “nuevos problemas urbanos”: por un lado, producciones intelectuales ligadas a la búsqueda de soluciones, centradas más bien en una visión tradicional de la violencia y del delito, siendo la represión la única solución posible; y por otro lado, la emergencia de un nuevo paradigma que propone una mirada más compleja sobre el tema, pudiéndose pensar la producción de las violencias como producción de la desigualdad y el empobrecimiento, en contraposición a los postulados que encuentran en la pobreza el vínculo causal de la violencia (BRICEÑO LEÓN, 2002; PEGORARO, 2002; SOZZO, 2002; ISLA-MIGUEZ, 2003; SARMIENTO, 2007).

Desde los años 80 se viene dando en los países desarrollados el debate político acerca del nuevo rol de la policía, dada la preocupación por el incremento de violencia ligada a hechos

## Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 55 – 73. ISSN 1666-6186

*8- Daroqui advierte que el modelo social que propone modificar las causas estructurales de la criminalidad a través de formas de desarrollo social, está dirigidos también a los sectores excluidos, siendo así que las políticas sociales se transforman en prevención social de la criminalidad. (DAROQUI, 2003:5-6)*

delictivos. Para esto se ensayan diferentes versiones sobre el cambio con sus correspondientes miradas acerca de esa necesidad. Pero todos coinciden, con distintos argumentos, algunos más solapados que otros, en pensar esta función integrada al conjunto de prácticas y políticas sociales

Aparece la idea de la prevención, en contraposición a la represión, esta última como único rol hasta entonces posible de la policía. La prevención, entendida como las políticas, medidas y técnicas utilizadas fuera de los límites del sistema de justicia penal, y dirigidas a la reducción del daño producido por aquellas acciones definidas como delitos por el Estado (VAN DIJK, 1999:3), esconde a su vez, distintas posiciones y en consecuencia distintas propuestas de acción.

Es posible distinguir un enfoque llamado “prevención social”, en tanto acciones que apuntan a la eliminación o neutralización de los factores de la delincuencia, de otro enfoque llamado “prevención situacional”, la cual agrupa todas aquellas medidas que puedan dominar el entorno inmediato del delito mediante la disminución de las situaciones precriminales que favorecen la comisión, o el incremento de las posibilidades de captura de los infractores (CHINCHILLA, 1997).

La prevención social de la delincuencia implica fundamentalmente intervenciones y programas, generalmente a largo plazo, orientados a mejorar el conjunto de las condiciones sociales y económicas que a menudo originan conductas criminales y/o favorecen su desarrollo. Este tipo de prevención se extiende a una amplia gama de factores relacionados con el delito mediante acciones realizadas en el marco de diversas políticas de desarrollo social.

El enfoque situacional se dirige sobre todo a las víctimas potenciales de un delito, persigue la modificación del entorno y de ciertas situaciones, con la finalidad de dificultar las conductas criminales, disminuir la victimización y el sentimiento de inseguridad y aumentar las posibilidades de capturar a los infractores<sup>8</sup>. Al respecto, DAROQUI advierte que el modelo social que propone modificar las causas estructurales de la criminalidad a través de formas de desarrollo social, está dirigidos también a los sectores excluidos, siendo así que las políticas sociales se transforman en prevención social de la criminalidad (2003:5-6).

**Silvana Martino**

---

SEGURIDAD URBANA: PREVENCIÓN Y/O REPRESIÓN, DISCUSIONES Y PROPUESTAS ACTUALES  
FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD

Esta distinción en los enfoques y tomados de manera independiente uno del otro, permite vislumbrar los riesgos que implica oscilar entre un exceso de especialización y demasiada generalidad. Por esto, se propone un modelo híbrido donde la combinación de ambos enfoques en un esquema cruzado presente las ventajas de ser abierto y completo (CHINCHILLA, 1997: 21).

En Canadá, por ejemplo, Paul Brodeur analiza este debate situando tres momentos en el desarrollo de la prevención, lo que implicó una reorganización policial, desarrollo que aún no está agotado, siendo el último de estos momentos la instalación de un programa nacional de seguridad comunitaria. Este autor señala las paradojas que trajo este movimiento de reorganizar la fuerza, no teniéndose en cuenta en el debate la mirada en las prácticas individuales de los agentes y las definiciones amplias de prevención que se sostienen. Junto con esta nueva teoría integral de la prevención se hace necesario, entonces, una nueva imagen y figura de la policía, apareciendo así la nueva policía comunitaria<sup>9</sup>. En el plano teórico, una policía de tipo comunitario es aquella que privilegia la seguridad de los ciudadanos por sobre el cuidado del orden público (MARTEAU, 2002).

BRODEUR distingue tres variantes de la teoría de prevención:

Las teorías unitarias, las cuales privilegian un tipo particular de medidas de prevención. Implican una concentración de actividades en un sector dado. Dentro de éstas las más desarrollada es la prevención situacional o prevención comunitaria; la combinación de ciertas teorías unitarias de prevención: la acción preventiva orientada hacia la situación y orientada hacia el infractor. Este último modelo es posible de encontrar en los enfoques que sostienen los programas británicos Safer Cities. Y finalmente, las teorías integrales, éstas permiten integrar en su mayoría los modelos tradicionales de intervención primaria, secundaria y terciaria; y los elementos de los incidentes criminales como el infractor, la prevención situacional y la víctima (BRODEUR, 1999).

En Estados Unidos, en cambio, se instala en el discurso de algunos personajes políticos la necesidad de una policía basada más fuertemente en la represión de los delitos. Esta teoría, llamada “de la ventana rota”, sostiene que si se lucha paso a paso contra pequeños

---

<sup>9</sup>- La policía comunitaria y la de proximidad, como formas de intervención policial como forma de prevención aparecieron a partir del famoso informe Bonnemaison (Francia 1982) y se extendieron por Europa impulsadas por orientaciones de política criminológica del Foro Europeo para la Seguridad Urbana. (CARRANZA, 2004: 52-64)

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 55 – 73. ISSN 1666-6186

desórdenes cotidianos se logra hacer retroceder las grandes patologías criminales (WACQUANT, 2000:28). Con esta nueva teoría se reorganiza la actividad policial, y como lo explica BENJAMÍN CHESLUK, el modo en que esta se traduce en las prácticas cotidianas de un barrio (2004).

### EN BUENOS AIRES

En 1997, en la provincia de Buenos Aires, el gobierno de Eduardo Duhalde dispuso la intervención civil de la policía bonaerense por noventa días, a los efectos de encarar un proceso de reforma institucional que permitiera conformar una nueva estructura orgánica funcional del sistema policial (...). Para ello, el gobierno decidió implementar el Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigaciones de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires (SAÍN: 2002, 91).

Dentro de este marco, se dispone el establecimiento de cinco destacamentos en distintas zonas de la ciudad de Mar del Plata, dentro del Plan de Prevención del Delito o Seguridad barrial, dependiendo directamente de la fuerza departamental.

Esta nueva institución difiere sustancialmente de las comisarías, tanto en lo que respecta a las tareas administrativas propias de éstas, como al vínculo que deben establecer con los vecinos, siendo una puerta de entrada a los conflictos que se suscitan a diario para la búsqueda de soluciones preventivas.

Pero en la realidad, y en este caso concreto en el complejo habitacional, lo propuesto difiere a la práctica, no quedando claro para el conjunto de la población las funciones pensadas para esta nueva figura, como tampoco queda claro para la misma policía encargada de llevar adelante este cambio. Se piensa como una delegación de la comisaría de esa seccional, o como parte del comando radioeléctrico, o sólo como una oficina de donde salen los rondines, por ejemplo. Lo cierto es que la función más comunitaria, como así lo pretendiera el plan, no aparece como una cuestión diferenciadora de las prácticas más tradicionales de la policía.

**Silvana Martino**

---

SEGURIDAD URBANA: PREVENCIÓN Y/O REPRESIÓN, DISCUSIONES Y PROPUESTAS ACTUALES  
FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD

Con esta reforma se espera que la policía —como una de las figuras condensadas del orden y seguridad estatal— se inmiscuya en las relaciones sociales cotidianas, sobre todo en las zonas que cargan con una mayor percepción de inseguridad, con sus proceder y prácticas confusas para los habitantes de estos lugares. Sin embargo, estas prácticas no se encuentran sostenidas al interior de la misma policía con claras propuestas acerca de su rol e incumbencias. Así, hoy en la estructura policial conviven diferentes posicionamientos entre la policía tradicional y la nueva policía, tensión ésta que se expresa en las diferentes demandas de la población y en las respuestas políticas que se ofrecen.

La falta de claridad acerca de esta nueva organización que el mismo comisario del complejo habitacional de Mar del Plata llama “híbrida”, que “está fuera de todo organigrama lógico”<sup>10</sup>, donde las decisiones operacionales las concentra el superior, pero son negociadas entre distintos actores dentro del complejo, permite que se construya una práctica singular tanto entre los mismos policías que forman parte de ese espacio como de la misma población.

Junto con el nuevo reconocimiento de la necesidad de generar un vínculo entre la policía y la comunidad, se previó en la Ley 12.154<sup>11</sup> de la Constitución de Foros de Seguridad para garantizar, a través de esta forma institucionalizada, la participación de la comunidad en los asuntos referidos a la seguridad. Así quedó dispuesta la constitución tanto del Foro Vecinal de seguridad, los foros Municipales de Seguridad, los Foros Departamentales de Seguridad y los Defensores Municipales de la Seguridad.

*«Los foros vecinales de seguridad actuarían en el ámbito territorial de cada comisaría, integrantes de las Policías Departamentales de Seguridad, y estarían formados por aquellas organizaciones y entidades comunitarias no gubernamentales, de reconocida participación social e interesadas en la seguridad pública que actúan en el ámbito territorial» (SAIN: 2002, 105).*

Con la Constitución de los Foros se reconoce explícitamente la necesidad de convocar a la comunidad a que participe en la seguridad como un bien común a todos, aunque no se le niega por esto la responsabilidad del Estado en este tema.

---

*10- Entrevistas realizadas al comisario del destacamento en 2003.*

---

*11- Ley sancionada el 15 de julio de 1997 como Ley Provincial de Seguridad Pública. Buenos Aires.*

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 55 – 73. ISSN 1666-6186

Aparece la cuestión de la participación, sostenida en una idea de comunidad y participación por momentos alejada de la realidad. Por esto los vecinos se encuentran para diseñar y discutir acerca de la seguridad y de un nuevo perfil de la policía sin que esto traiga aparejado conflicto de intereses, cansancio, frustraciones, entre lo que suele llamarse ligera-mente *comunidad*. Sabedores que cualquier propuesta comunitaria implica un proceso largo de constitución de un colectivo que *per se* no existe.

«Entonces hablar de participación comunitaria significa abrir espacios de diálogo, entre los distintos actores de la comunidad (instituciones, organizaciones, grupos comunitarios, el Estado municipal y provincial), construir canales para viabilizar las demandas y propuestas de los vecinos organizados» (Secretaría de Prevención Comunitaria, 1999).

El concepto de comunidad invoca figuraciones simbólicas muy fuertes y positivas que apelan a un pasado comunitario imaginado casi como un verdadero estado natural. El control social asociado a la comunidad está referido a un pasado mítico (PEGORARO, 2002: 41) que en la actualidad corre el riesgo de reificar la táctica de la sospecha” (SAÍN: 2002: 51, Sosso, 1999).

Esto es, entre otros, uno de los puntos más débiles de las nuevas propuestas de Seguridad Comunitaria en la provincia de Buenos Aires. Ésta no se traduce en consensos ni en prácticas entre todos los actores involucrados, permitiendo que, por ejemplo, dentro de la institución policial convivan posiciones tradicionales y posiciones más ligadas al cambio, tensión que se puede leer en las diferentes prácticas y proyectos dentro de la fuerza.

La nueva propuesta se implementó en el marco de un plan llamado de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires, en 1997, de la mano no de un jefe policial sino de un titular del poder ejecutivo.

Junto a estos cambios se inicia un proceso legislativo que desemboca, a mediados de ese mismo año, en la reformulación de la institución como del concepto de seguridad pública. Este concepto no aparece ya como un ámbito institucional sólo restringido al accionar policial, sino que la comunidad y su participación, sujetos sobre quienes se erige la estructura del cambio (SAÍN, 2002: 104).

**Silvana Martino**

---

SEGURIDAD URBANA: PREVENCIÓN Y/O REPRESIÓN, DISCUSIONES Y PROPUESTAS ACTUALES  
FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD

Pero esta nueva propuesta no queda exenta de ambigüedades. Se establece, por un lado, que la seguridad es de competencia exclusiva del Estado, en este caso provincial y, por otro, se pone énfasis en la acción coordinada y la interacción permanente de la comunidad, como elementos indispensables para llevar adelante la reforma.

Con esto, y de una manera difusa, ya que el concepto de seguridad no queda definido a lo largo del texto de la ley (lo que Saín explica como un vacío jurídico), se establecen mecanismos de participación en asuntos que tradicionalmente le compete garantizar al Estado. Frente a este corrimiento de las funciones que se le atribuía se convoca a la participación de la ciudadanía para participar en la prevención del delito.

Así, la seguridad y sus definiciones más locales recaen en grupos de personas convocadas bajo la forma de foro según establece la ley, quienes cohabitan un espacio delimitado geográficamente, para discutir los problemas que afectan a esa comunidad en interacción con la policía de esa zona. La puesta en marcha de esta reforma, a casi diez años de su implementación, deja entrever algunos de los conflictos que su práctica fue permitiendo.

Las personas convocadas, que lejos de representar a la sociedad por intermedio de las instituciones como queda expresada en la misma Ley, encuentran en estos espacios un lugar de denuncia, bajo la propuesta de, por ejemplo, confeccionar un mapa del delito. Esta actividad implicaba detectar y enumerar los conflictos por parte de los miembros de los foros, con el fin de informar a la policía local y luego a la jefatura departamental, para la confección de un único mapa de las zonas rojas o peligrosas dentro de la ciudad. En muchas oportunidades esta práctica por parte de los ciudadanos desembocó en la detección de situaciones sociales que recibirían la misma lectura que otras prácticas criminales, por ejemplo, la mendicidad o las patotas (PEGORARO, 2002: 43).

*El mapa vecinal del delito es un instrumento que nos sirve para diagnosticar y planificar reconociendo los principales conflictos que afectan la seguridad (...) Nos brinda un panorama de la percepción vecinal sobre los principales problemas de seguridad en cada localidad. Complementa y enriquece la confección del mapa delictual elaborado por el Ministerio de Seguridad (...) (Programa Control y Evaluación de Respuestas Calidad y Actitud del servicio de policía local. Subsecretaría de Participación Comunitaria. Instructivo para Foros)*

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 55 – 73. ISSN 1666-6186

Entonces, por esta vía se reproduce la denominación de un *nosotros*, cansados de ser víctimas de las situaciones de inseguridad que viven a diario quedando constituido como un grupo de buenos vecinos frente a “los otros”, en los que quedan involucradas zonas y vecinos de los que hay que defenderse.

En cuanto a la relación con la policía, se demanda un determinado accionar policial, muchas veces ligado a la represión, lo cual no se condice con la nueva propuesta. Se reclama mayor actuación policial en la vida diaria. Esto se constituye en una de las líneas de trabajo que el Ministerio de Seguridad propone para el accionar de los foros: el control y evaluación del servicio policial.

Por otra parte, se le demanda acciones que la policía no puede satisfacer, lo que de hacerlo sería, en primer lugar, responder a una demanda que no necesariamente es de todos y, en segundo lugar, se produciría lo que Pegoraro llama una “colonización de la comunidad por la policía” extendiéndose su alcance hasta aspectos sociales y culturales de la comunidad (PEGORARO, 2002:47).

Estas demandas que exceden la práctica policial tienen que ver con respuestas en el plano del desarrollo social, es decir, con políticas sociales que tiendan a transformar algunos de los aspectos que mejorarían la calidad de vida y así redundarían en la percepción de seguridad de los ciudadanos.

La policía de comunidad, nueva figura implícita en la propuesta de reforma, se constituye así en un modelo importado. Para llevarlo adelante sería necesario promover movimientos que tiendan a transformar, en primer lugar, cada una de las partes que la componen, tanto el interior de la propia policía (asociada fuertemente a la última dictadura militar como a actuales hechos corruptos, siendo esto una de las principales causas de inseguridad en la población), como el interior de los que se denomina comunidad, donde actualmente los vínculos sociales se encuentran fragilizados y fragmentados.

**Silvana Martino**

---

SEGURIDAD URBANA: PREVENCIÓN Y/O REPRESIÓN. DISCUSIONES Y PROPUESTAS ACTUALES  
FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD

BIBLIOGRAFÍA

- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc (1995) *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. Grijalbo, México.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto (2002). *Introducción. La nueva violencia urbana de América Latina*, en Briceño León, R (comp.) *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Clacso, Buenos Aires. pp. 13-26.
- BRODEUR, Jean Paul (1999) *Police et prevention au Canada et au Québec*, en *Les Cahiers de la sécurité intérieure* N° 37. París. pp. 161-179
- CARRANZA, Elias (2004) *Políticas Públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina* Revista Nueva Sociedad N° 191, Buenos Aires. pp. 52-64
- CRUZ, José Miguel (2000) *Violencia, democracia y cultura política*, Revista Nueva Sociedad N° 167, Buenos Aires. pp.132- 146
- CHESLUCK, Benjamín (2004) *Visible signs of a city out of control: community policing in New York City*, en *Cultural Anthropology*, Vol. 19, University of California Press, pp. 250- 275
- CHINCHILLA Laura y Jose María RICO (1997) *La prevención comunitaria del delito: perspectiva para America Latina*. Colección monografías N° 6. Iedición Miami- Florida, USA: Centro para la Administración de Justicia
- DAMMERT, Lucía (2005). *Prevención comunitaria del delito en América Latina. ¿Discurso o posibilidad?* Revista Fuerzas Armadas y Sociedad Año 19, N° 1, pp. 113-152
- DAMMERT, Lucía (2001) *El gobierno de la seguridad. ¿De qué participación comunitaria hablamos?* Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- DAMMERT, Lucía y MALONE, Mary (2002) *Inseguridad y Temor en la Argentina: El Impacto de la Confianza en la Policía y la Corrupción Sobre la Percepción Ciudadana del Crimen*. Desarrollo Económico Revista Vol. 42 N° 166. pp. 285-301
- DAROQUI, Alicia (2003) *“Las seguridades perdidas”* Revista Argumentos 1 (2), pp. 1-8
- DEL OLMO, Rosa (2000) *Ciudades duras y violencia urbana en Nueva sociedad* Revista N° 167, Buenos Aires, pp. 74- 86
- ISLA, Alejandro y MARTINO, Silvana (2005) *Violencia simbólica, memoria y relaciones sociales en “La Felíz”*. Ponencia presentada en la Reunión de Antropólogos del Mercosur. Montevideo, Uruguay, Noviembre de 2005
- ISLA, Alejandro y MIGUEZ, Daniel (2003) *De las violencias y sus Modos. Introducción*, en Isla,

## Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 55 – 73. ISSN 1666-6186

A; Miguez, D. *Heridas Urbanas Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. De las ciencias, Buenos Aires pp. 1- 32

LO VUOLO, Ruben y BARBEITO, Alberto (1994) *La nueva Oscuridad de las políticas sociales. Del Estado populista al neoconservador*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

MARTEAU, Juan Felix (2002) *Azul casi negro: la gestión policial en Buenos Aires. Notas para una política policial democrática*, en *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Clacso, Buenos Aires. pp. 77-113

MARTINO, Silvana (2007) *Las cotidianidades de las prácticas estatales en un FONAVI*. Ponencia presentada en las 9º Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural. Departamento de Antropología Sociocultural. Escuela de Antropología. Facultad de Humanidades y Artes Universidad Nacional de Rosario, 2007, ISSN: 16679989

MIGUEZ Daniel y ISLA, Alejandro (2003) *Conclusiones: El Estado y la violencia Urbana. Problemas de legitimidad y Legalidad en Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. De las ciencias, Buenos Aires. pp. 303-324.

OVIEDO, Enrique (2002) *Democracia y seguridad ciudadana en Chile en Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Clacso, Buenos Aires. pp.313-335

PEGORARO, Juan (2002) *Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social en Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Clacso, Buenos Aires pp. 29-53

PEGORARO, Juan (2000) *Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana*, en *Nueva Sociedad Revista Nº 167*, Buenos Aires. pp.114- 131

SAIN, Marcelo (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura económica, Buenos Aires.

SARMIENTO Julio y TELLO Claudia (2007) *Representaciones y acción política en foros de seguridad del partido de La Plata*. Ponencia presentada en 9º Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural. Departamento de Antropología Sociocultural. Escuela de Antropología. Facultad de Humanidades y Artes Universidad Nacional de Rosario, 2007. ISSN: 16679989

Secretaría de Relaciones con la Comunidad. Ministerio de Justicia y Seguridad. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1999) Cuadernillo “La participación Comunitaria en la Seguridad Pública. Una nueva forma de empoderamiento”. Una aproximación a la sistematización del trabajo realizado entre Agosto de 1998 y Septiembre de 1999, Buenos Aires.

**Silvana Martino**

---

SEGURIDAD URBANA: PREVENCIÓN Y/O REPRESIÓN. DISCUSIONES Y PROPUESTAS ACTUALES  
FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LA (IN)SEGURIDAD

SOZZO, Maximo (comp.) (1999) Seguridad Urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión de la criminalidad. Centro de publicaciones, Secretaría de Extensión, Universidad Nacional de Litoral, Santa Fe.

VAN DIJK, J (2001) *Crime prevention policy: current state and prospect*. Citado en *El Gobierno de la seguridad. ¿De qué participación comunitaria hablamos?* Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.

WACQUANT, Loïc (2000). *Cárceles de la Miseria*. Manantiales, Buenos Aires.

