



**XVII CONGRESO NACIONAL y VII LATINOAMERICANO DE
SOCIOLOGÍA JURÍDICA
Tucumán, Argentina – 5, 6 y 7 de octubre de 2016**

**LOS FOROS BARRIALES DE SEGURIDAD CIUDADANA (NEUQUÉN, 1998-
2011): ANÁLISIS DE UNA TÉCNICA DE PREVENCIÓN COMUNITARIA**

Autora: SANCHO, María Dolores

Pertenencia Institucional: IPEHCS-UNCo-CONICET GEHiSo-FAHU FADECS-
UNCo

Correo electrónico: dolos_83@yahoo.com.ar

4) Gestión de la seguridad y prevención de las violencias

Introducción

La *prevención del delito más allá de la pena* en la Provincia del Neuquén comienza a dar sus primeros pasos hacia el año 1999 con la implementación del Plan Intersectorial de Seguridad cuyos ejes centrales eran la creación de la Policía Comunitaria, las Redes (o foros) barriales de seguridad ciudadana, talleres culturales, deportivos y recreativos a partir del enfoque de la “resiliencia”, entre otros. Con los distintos gobiernos que se sucedieron desde esa fecha, se han producido cambios en las políticas de seguridad implementadas, pero siempre se ha mantenido la idea de que “es mejor prevenir que reprimir”.

En nuestro país, a partir de mediados de la década del noventa comienza a manifestarse el discurso de la prevención en diversos proyectos legislativos y planes de gobierno. A este respecto, en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de 1998, se formaron los Consejos de Seguridad y Prevención del Delito y la Violencia, promovidos por el Programa de Seguridad Ciudadana y desarrollados en el marco de los Centros de Gestión y Participación, como respuesta del gobierno de la ciudad a la creciente “sensación de inseguridad”.



Estos Consejos barriales fueron el antecedente más cercano del Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) del año 2000. Este plan, rediseñado en el 2003, tenía como objetivo principal “reducir los delitos callejeros o predatorios, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física” (PNPD, 2000: 7) a través de políticas de intervención situacional-ambiental, social y comunitaria propias de la “nueva prevención”. Con respecto a este plan, la Provincia del Neuquén firmó un convenio de adhesión que no se tradujo en acciones concretas inmediatas.

A partir de estas experiencias, la Provincia del Neuquén elaboró y aprobó el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana en el año 2008. Este plan se plantea como objetivo general la prevención de la violencia, los delitos y la sensación de inseguridad teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales. A este respecto, sostiene que es necesario “establecer mecanismos que eviten la aparición y desarrollo de actos delictivos, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal sino también a través de la implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas, y la ciudadanía en general” (Decreto 1714/08). A tal fin, se observa que no sólo pretende fortalecer los mecanismos de control social formal sino también informal dando cuenta de la coexistencia de distintas racionalidades políticas, principalmente la racionalidad político neoliberal y la racionalidad político conservadora.

Un eje transversal de este plan de seguridad lo constituye la convocatoria a la participación activa de los ciudadanos en la prevención de la violencia y el delito. El objetivo de la participación ciudadana es la promoción de la organización, participación y sustentabilidad del funcionamiento de los foros locales y barriales de seguridad ciudadana, el desarrollo de políticas de seguridad en espacios públicos y de los factores relacionados con él, y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones comunitarias para la gestión de la prevención.

A este respecto se observa como las nuevas políticas preventivas adoptan rasgos característicos del modelo neoliberal y de su crítica al Estado Social, a saber la delegación de responsabilidades a los ciudadanos para que “no sean beneficiarios pasivos de las políticas estatales sino también participes activos del proceso preventivo”



(Decreto 1714/08). De acuerdo con Maximo Sozzo, la comunidad no se considera una entidad colectiva sino un agregado de individuos que deben involucrarse en la actividad preventiva a través de elecciones racionales basadas en sus intereses privados (Sozzo, 1999). De esta forma, los individuos deben hacerse responsables de su propio destino y acabar con la “cultura de la dependencia” del welfarismo, que favorecía la pasividad e irresponsabilidad.

En este sentido, el plan identifica tres tipos de intervención que coinciden con aquellos vinculados a la “nueva prevención”: situacional, social y comunitaria. A este respecto, uno de los ejes políticos esenciales del plan consiste en el fortalecimiento de la gestión preventiva integrada a través de la intervención en las condiciones sociales y ambientales en vista a disminuir la violencia y la ocurrencia de delitos con un abordaje integral efectuado desde el Estado Provincial, entre sus distintas áreas, con la participación activa municipal-local para modificar condiciones urbanas de seguridad como del diseño de las estrategias en el campo situacional (Decreto 1714/08).

En el marco de este plan de seguridad ciudadana, también se aprobó la creación el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana (CPSC) en julio de 2008 “como órgano consultivo y de asesoramiento del Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad en materia de políticas de seguridad de carácter preventivo” (Ley 2586/08), encargado de la realización de un relevamiento y un diagnóstico sobre las causas y características del fenómeno delictivo que afecta la “seguridad ciudadana” del ámbito provincial para la elaboración del “cuadro de riesgo pre-delictivo” que sirva de base para el diseño e implementación de estrategias y acciones integrales dirigidas a la prevención del delito (Ley 2586/08).

En dicha ley, también se “invita” a la ciudadanía a participar de los Foros Locales y Barriales de Seguridad Ciudadana, los primeros de nivel “macroscópico” y los otros “microscópico” (Sozzo, 2009, 147). En este sentido, el objetivo del presente trabajo consiste en analizar la experiencia concreta de estos Foros, el marco general en el cuál se inserta, sus presupuestos teóricos y políticos y sus efectos.

El ¿surgimiento? de la prevención más allá de la pena

David Garland sostiene, en base al estudio del caso británico y estadounidense, que el Estado de fines del siglo XX se encuentra frente a un nuevo dilema originado en la



normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal (Garland, 2005). Este dilema ha llevado a que el Estado actué de manera esquizofrénica oscilando erráticamente entre dos posturas: entre *respuestas adaptacionistas* y *respuestas denegatorias*. Por un lado, reconoce sus límites para el control del delito y, entonces, comienzan a aparecer discursos más modestos en los que se asume que la criminalidad no es algo que el Estado por sí solo pueda controlar, abriendo entonces el juego a *estrategias adaptacionistas* de carácter heterogéneo y convocando a nuevos actores e instituciones a participar y responsabilizarse, donde se vislumbra la penetración de la racionalidad política neoliberal en una manifestación de la criminología del sí mismo (Garland, 2005). Así, se produce una reubicación y redefinición de las responsabilidades desde los actores estatales tradicionalmente encargados del control del delito hacia otros actores en un proceso de *responsabilización* (O'Malley, 2006) e *individualización* (Pitch, 2009). Pero por otro lado, como asumir esta limitación pone en jaque el mito del Estado soberano -mito fundacional del Estado moderno-, ya que éste debe ser capaz de garantizar la seguridad y el orden en tanto detentador del monopolio estatal del poder de castigar, surgen *estrategias de negación* con el objetivo de reafirmar dicho mito que derivan en el surgimiento de una especie de “populismo punitivo” que se asienta en la consideración del delincuente como un “otro” inasimilable al “nosotros”, es decir en una “criminología del otro” donde se visualiza la penetración de la racionalidad política “neoconservadora” (Garland, 2005) y que deriva, en algunos casos, en la constitución de un “Estado Penal” (Wacquant, 2007).

De este modo, a partir de la década del setenta, en consonancia con el surgimiento del neoliberalismo y del “neoconservadurismo” (O'Malley, 2006; Garland, 2005) y como resultado de la crisis del sistema de justicia penal (Crawford, 1998; Garland, 2005; Selmini, 2008) emergió un “nuevo paradigma” en torno a las políticas criminales basado en la *prevención del delito sin apelar a la pena* tanto en el mundo anglosajón como en Europa. Este campo se ha ido construyendo “internacionalmente”, alimentado por un flujo creciente de “viajes culturales” (Sozzo, 2008) entre diversos contextos e impulsado por actores nacionales gubernamentales, no gubernamentales, “híbridos” y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de carácter internacional dedicadas a promover la importación cultural de estas nuevas iniciativas y acciones. Por



este motivo, estas ideas “ingresaron” a América Latina y Argentina en la década de los noventa y se “radicalizaron” (Melossi, 1997) asumiendo formas diferentes a las originales. En la Provincia del Neuquén, estas ideas comenzaron a mostrarse de forma incipiente y con diferentes vaivenes a partir del año 2000.

En términos estrictos, el surgimiento del campo de la “prevención más allá de la pena” no tiene nada de “novedoso” ya que es posible encontrar distintos antecedentes a lo largo de la modernidad. En este sentido, desde la segunda mitad del siglo XVIII, en el marco del pensamiento ilustrado, emergieron ciertas referencias discursivas a dicho tipo de prevención, aunque de forma marginal. En esta línea encontramos aportes de ciertos autores “ilustrados” como Cesar Beccaria (2004), “utilitaristas” como Jeremy Bentham (1822), “positivistas” como Enrico Ferri (1907), entre otros. De este modo, no se trata tanto de un “nuevo paradigma” sino más bien de un resurgimiento de la “prevención del delito más allá de la pena” que refuerza en el plano discursivo y práctico las ideas desarrolladas de forma marginal con anterioridad (Sozzo, 2000; Crawford, 1998).

Definiendo la “prevención del delito más allá de la pena”

A este respecto, es interesante la definición de prevención del delito que da Van Dijk ya que la define como “todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado” (Van Dijk; 1990:205). Sin embargo, esta definición puede ser ampliada por aquella que brinda Rossella Selmini (2008) y que define a la “nueva” prevención como “el conjunto de las estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados o no punibles por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos de aquellos penales” (Selmini, 2008: 45) de forma directa y pro-activa a través del involucramiento de nuevos actores y teniendo a los autores, víctimas y comunidad como destinataria.

El campo de la “prevención más allá de la pena” no es homogéneo ni uniforme en tanto conviven diversas “estrategias de prevención del delito” con fundamentos, racionalidades, tácticas diferentes y contradictorias que se proponen no sólo reducir la inseguridad objetiva –o sea la probabilidad de ser víctima de un delito- sino también la inseguridad subjetiva –o “sensación de inseguridad”-. En este sentido, existen diversas clasificaciones de las intervenciones que buscan prevenir el delito mediante recursos



extrapenales (Crawford, 1998). Una de ellas consiste en la diferenciación entre estrategias situacionales y ambientales y estrategias sociales y comunitarias (Crawford, 1998). Sin embargo, a fines conceptuales, retomaremos la clasificación realizada por Máximo Sozzo que distingue la estrategia social de la comunitaria en tanto considera que privilegian formas de intervención diferentes, aunque reconoce las relaciones que se establecen entre sí (Sozzo, 1999).

En términos generales, estas estrategias presentan ciertas características comunes: la atribución de gran importancia a los actores estatales y no estatales que tradicionalmente ocupan un lugar marginal o nulo en el control del delito; la relevancia que se le otorga a la coordinación y articulación de los esfuerzos públicos entre sí y junto con los esfuerzos privados en el marco del “partnership”; la importancia atribuida a la localidad como fuente de soluciones al problema del delito atendiendo a las especificidades de cada caso particular; la preeminencia que se le otorga a la producción de conocimientos científicos sobre el delito y el miedo al delito para realizar diagnósticos y evaluaciones de las diversas intervenciones (Sozzo, 2000).

Al hablar de “estrategias”, retomando el concepto de Sozzo, hacemos referencia a formas de pensar y poner en práctica la prevención del delito más allá de la pena que poseen efectos sociales y culturales característicos. Estas estrategias, en tanto formas de pensar, involucran diversos presupuestos teóricos y políticos que no sólo refieren a los modos de prevenir el delito sino también a la definición de delito, la explicación del delito, la definición del rol de los agentes estatales y de los no estatales. Asimismo, estas estrategias, en tanto formas de actuar, involucran diversas “técnicas de intervención” (Castel, 2009) es decir maneras de actuar dirigidas a la manipulación del mundo físico o social de acuerdo a determinadas rutinas (O’Malley, 2006). Por último, las estrategias poseen efectos deseados y no deseados en la manera en que los individuos actúan, piensan y hablan.

Dentro de las estrategias antes mencionadas, encontramos, en primer lugar, la estrategia situacional y ambiental. Esta consiste en la intervención directa sobre la situación y el medio ambiente inmediato en el que ocurren los delitos (a través de la instalación de cámaras de seguridad, iluminación, mayor presencia policial, etc.) con el fin de reducir las oportunidades para la realización de los mismos incrementando los costos y disminuyendo los beneficios de cometer un delito (Crawford, 1998; Sozzo, 1999, 2008;



Selmini, 2009). En este sentido, esta estrategia se orienta tanto hacia los victimarios como las posibles víctimas en tanto no sólo pretende disminuir la inseguridad objetiva sino también la inseguridad subjetiva.

Por otro lado, se encuentra la estrategia social que pretende prevenir el delito interviniendo sobre los factores causales de la delincuencia, es decir aquellos que llevan a los individuos a delinquir y que pueden hacer desistir a esos mismos individuos de cometer algún delito, como la pobreza, la exclusión social, la desocupación, el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo, etc., organizando grupos de reflexión y capacitación, otorgando ayudas económicas, instalando clínicas de rehabilitación, etc. De este modo, esta estrategia se orienta directamente hacia los victimarios o posibles infractores definidos como “grupos de riesgo o vulnerables” –en general, personas que reúnen características comunes como ser jóvenes de familias de bajos ingresos, con escasa educación formal y con dificultades para el ingreso al mercado laboral (Crawford, 1998; Sozzo, 1999,2008; Selmini, 2008).

Por último, la táctica comunitaria consiste en una “forma de pensar la prevención del delito – que se imbrica con formas de actuar - que se encuentra entre la táctica situacional-ambiental y la táctica social” (Sozzo, 1999) que, a diferencia de las demás estrategias, está orientada principalmente a la comunidad como objeto y sujeto de intervenciones en lugar de estar orientadas a las víctimas o a los ofensores. En este sentido, la intervención básicamente se da por la participación de aquellos que comparten un espacio o valores y tiene como meta reconstruir y reforzar el control social informal del territorio por parte de sus habitantes (Sozzo, 1999) en complementariedad con las instancias de control social formal, como la policía. En este marco, se considera que dicho control debe centrarse no sólo en los delitos punibles sino también en las incivildades en tanto al no “castigarse” traen aparejadas delitos cada vez más graves y el incremento de la sensación de inseguridad.

La experiencia concreta de los Foros Barriales de Seguridad Ciudadana

En septiembre de 2008, el gobierno provincial aprobó la creación de los Foros de Seguridad Ciudadana cuyo principal objetivo consiste en “enunciar y analizar problemáticas de seguridad, para elaborar propuestas e implementar acciones de carácter preventivo en lo referente a la violencia y al delito” (Decreto N° 1631/08).



El decreto que reglamenta los foros, los define como espacios de participación ciudadana donde confluyen representantes y responsables de organismos públicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y vecinos pertenecientes a determinado territorio o barrio para analizar cuestiones relacionadas a la “seguridad” del lugar y proponer medidas o acciones preventivas del delito, la violencia y “conductas asociales” en general que tengan en cuenta el respeto de garantías y derechos para alcanzar una mejor calidad de vida de los habitantes.

Entre las funciones y atribuciones del foro se encuentra la elaboración de un diagnóstico participativo de seguridad ciudadana local tanto en su dimensión objetiva como subjetiva; la realización de un mapa situacional de la incidencia de los factores de riesgo y de protección que permita monitorear constantemente los cambios producidos en materia de seguridad ciudadana; la elaboración de programas, proyectos y acciones de prevención social, situacional y comunitaria, a partir de los resultados del diagnóstico, para luego implementarlos, evaluar sus resultados y proponer las correspondientes modificaciones; la elaboración de normativas que propicien el desarrollo de políticas de prevención y control del delito y la violencia; el desarrollo de estrategias que posibiliten la incorporación de la temática de seguridad ciudadana en el diseño y la planificación urbana; y la solicitud y coordinación con la Policía de la Provincia, de acciones policiales para prevenir el delito, la violencia y la sensación de inseguridad a nivel barrial, local y regional (Decreto N° 1631/08).

De este modo, los foros de seguridad ciudadana, como estrategia comunitaria, pretenden elaborar políticas de prevención situacional, social y comunitaria a partir de la realización de un “diagnóstico participativo de seguridad ciudadana” donde se identifican los problemas locales de seguridad a través de la recolección y selección de información, el análisis de los problemas detectados y su delimitación a partir de la frecuencia y gravedad de los problemas o delitos, la opinión del barrio y las posibles soluciones. En este sentido, el director de participación ciudadana del Ministerio de Seguridad afirma que “la idea es que a problemas locales se encuentren soluciones locales” (Neuqueninforma, 22/10/2008).

A través de las entrevistas se observa como este discurso es apropiado por los mismos participantes del foro de seguridad. Así, uno de los entrevistados afirma, en relación a los “delincuentes” identificados en el barrio, que “a través del centro vecinal podían



tener un acercamiento mejor quizás que la policía, acercarse como un vecino a esta gente para conocer más de ellos y por lo menos buscar un (...). Logramos una reunión con mediación de la provincia para buscar entre la escuela y el centro vecinal algo que se pueda hacer con esa gente, con los chicos”. Al mismo tiempo agrega que los foros son “la forma creo de trabajar mejor porque a veces uno no conoce ¿no? que los vecinos entre ellos se conocen. El centro, uno señala por ahí una casa y si, ya sabemos quién vive ahí, quien es el papá, la mamá, la familia... que a uno le cuesta más si empieza a investigar solo por eso es importante”.

Esto se relaciona con uno de los principios fundamentales de la táctica comunitaria basado en la idea de que cada comunidad debe involucrarse en la tarea de la prevención por medio de la participación en tanto cada una tiene características diferenciales, que hacen que sólo ellas puedan definir sus problemas y necesidades, para, de esta forma, habilitar un flujo de información desde la comunidad local a los actores encargados de brindar servicios públicos, de modo que éstos puedan cambiar sus formas de pensar y actuar de acuerdo a las demandas de la comunidad (Sozzo, 1999). De esta manera, se impulsa el “empowerment” de la comunidad, que se convierte en un mecanismo de recolección de recursos que el Estado Social, que se retira en la era neoliberal, deja de aportar y en una herramienta simbólica para motivar la generación de individuos activos, autónomos, con capacidad de empresa y responsables (Sozzo, 1999).

A su vez, esto se relaciona con presupuestos teóricos propios de la prevención situacional y ambiental: la “teoría de la elección racional” y la “teoría de las actividades rutinarias”. De acuerdo con la primera, la producción de un delito es el resultado de un proceso de pensamiento racional y voluntario llevado adelante por el individuo. De este modo, el individuo elige libremente, a partir de un cálculo racional de las ventajas y desventajas, entre una serie de alternativas posibles buscando optimizar los beneficios y reducir los perjuicios. Se trata de un “modelo económico del crimen” que presupone que todos los tipos de delitos son racionales, cuando no lo son (Crawford, 1998) y que existe un individuo “abstracto universal y biográfico” (O’ Malley, 2006) capaz de hacer elecciones voluntarias y libres de actuar en forma racional totalmente separado del contexto social o estructural. En este sentido, se visualiza elementos propios de la racionalidad política neoliberal.



Por su parte, según la “teoría de las actividades rutinarias” existen tres elementos que explican la producción de un delito: un potencial ofensor, un potencial blanco y la ausencia de un guardián capaz (no sólo refiere a agentes policiales sino también vecinos, amigos, familiares, etc.) que tienen diferentes niveles de responsabilidad en la prevención de un delito. Estos tres elementos conviven temporal y espacialmente en las ciudades debido a las actividades rutinarias que allí se realizan. Por este motivo, hay que aumentar la responsabilidad de desalentar los incidentes criminales. Así el delito es un aspecto normal de la vida moderna que no requiere una motivación o disposición especial sino que es un riesgo que debe ser calculado (Garland, 2005).

En relación al “diagnóstico participativo”, los Cuadernos de Trabajo del Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad plantean que el mismo se debe realizar identificando los elementos más importantes de los “problemas locales” como ser el grado de sensación de temor a ser víctimas de robos o hurtos, los tipos de delitos de mayor ocurrencia, dónde y cuando ocurren con mayor frecuencia, y los problemas que afectan a la población como el nivel de escolaridad, ocupación, tiempo libre, y la relación que existe entre ellos.

Asimismo, se plantea la necesidad de realizar un análisis de estos problemas atendiendo a las características de las víctimas de delitos para, de este modo, establecer los factores de riesgo y prevenir los delitos, las características de los infractores como, por ejemplo, la edad, el sexo, los antecedentes criminales, ocupación, con el fin de evitar conductas de riesgo o adoptar medidas de control respecto a ellos, la presencia de alcohol y drogas en la comisión de delitos para generar políticas de prevención, las características de los hechos delictuales, el grado de influencia de factores de riesgo asociados con el desarrollo urbano y, en especial, con espacios públicos, y las características físicas (clases y tipos de las viviendas, barrios/sectores existentes, transporte y circulación en la ciudad/barrio, densidad poblacional, servicios básicos, entre otros) y sociales (composición por grupos de edad y por sexo, situación socio-económica, existencia de concentraciones de población indígena o extranjera, composición de las familias, oferta de actividades culturales, deportivas y recreativas, etc.) de la comunidad.

De este modo, se observa la aparición de presupuestos teóricos característicos de las estrategias de prevención situacional y ambiental y de la prevención social. En otras palabras, no sólo se presenta la “teoría de la elección racional” y la “teoría de las



actividades rutinarias” sino también el “designing out crime”. Este alude a esfuerzos teóricos y prácticos que relacionan la cuestión del delito con el diseño ambiental o urbano. Desde esta perspectiva, el diseño urbano influye, promoviendo o alentado la criminalidad de modo tal que puede convertirse en una manera efectiva de prevenir el delito (Sozzo, 2008). Asimismo, se visualiza un intento de encontrar las causas sociales del delito en el déficit material y cultural y, en este sentido, se presentan presupuestos propios de las estrategias de prevención social.

De acuerdo con el Subsecretario de Seguridad de la Provincia “esta forma de participación ciudadana lo que busca es democratizar el tema de la seguridad” (Diario La mañana de Neuquén, 02/06/09) aunque en la práctica esta pretensión queda invalidada por el “problema de representatividad” (Sozzo, 2009: 147) que se observa en los foros, en el sentido de que se trata de una participación completamente selectiva. En general, los que participan son los “vecinos representativos”, adultos de entre 35 y 45 años, salvo algunas excepciones, junto con otras instituciones como escuelas, iglesias, organismos públicos, policía, etc. que llevan sus demandas al espacio de los foros generando una política estatal selectiva. Tampoco participan “los otros”, los que son sospechosos de ser los victimarios, los sujetos peligrosos y susceptibles de ser identificados en el diagnóstico participativo (Pegoraro; 2002).

En este sentido, cabe señalar que el mecanismo por el cual se convoca a la ciudadanía es completamente selectivo en tanto la comisión vecinal es la encargada de invitar a los “vecinos” es decir los “buenos” vecinos, vecinos amigos, etc. En palabras del Director de Programas Comunitarios: “a través de la vecinal hablamos con el presidente de la vecinal le explicamos cual es la propuesta de los foros y le sugerimos que, si está de acuerdo, se hace una invitación a instituciones del barrio, y a vecinos del barrio para una reunión digamos ampliada con la participación de los vecinos”; “la única difusión...en realidad no es difusión...son las invitaciones estas que hacemos acotadamente, direccionada o acordada con el vecinal, con el presidente de la vecinal, que también por ahí puede estar sesgada por una visión política o partidaria o no partidaria (...) Otra difusión digamos a nivel medio público no ha existido”. A este respecto, a través de las entrevistas pudo constatar que, muchas veces, las personas que habitan determinado barrio no participan porque asocian los foros a una política partidaria de Gobierno –del Movimiento Popular Neuquino-, porque no están de acuerdo con la orientación



partidaria que tienen los presidentes de las Comisiones Vecinales, núcleo fundamental de los foros de seguridad o porque los consideran espacios donde se delata a otros vecinos.

En este sentido, es importante destacar la baja participación de los “ciudadanos” en los foros barriales. De acuerdo con el Director de Programas Comunitarios “como amenaza fuerte esta la falta de participación de la ciudadanía en temas que actúan reactivamente, digamos, cuando pasa algo, viste, hacen catarsis, se quejan, reclaman más policía, más móviles...pero digamos no hay una participación suficiente como para organizar la comunidad, municipalmente o barrialmente, para hacer prevención. En definitiva se cae en el reclamo de más policía, de más patrulleros, etc. (...) pero bueno no hay participación. Salvo cuando se produce un hecho, entonces concurren tipo asamblea digamos, así con el reclamo inmediato, con la catarsis, con la queja”.

Con esta “selectividad”, los foros se convierten en cajas de resonancia de demandas puntuales realizadas por los individuos que acceden a estos espacios, selectivamente generando una política desde los actores estatales que busca responder a esas demandas selectivas (Sozzo; 2008, 147-148), sin tener en cuenta a los “otros”, a los posibles victimarios y a los que no participan por múltiples razones.

En este marco, aparece la distinción entre ciudadanos y no-ciudadanos, entre aquellos que tienen derecho a reunirse y debatir acerca del problema de la “inseguridad” y aquellos que no (Daroqui, 2003), entre “buenos vecinos” y “malos vecinos”. En una de las entrevistas realizadas a un participante de los foros se observa la identificación entre los “malos vecinos” con los delincuentes: “Había un galpón, viste al lado de la escuela, vacío. Los vecinos malos hicieron un boquete y se mandaron por ahí porque tenían pieza con piso todo, viste, y ahí se guarecían los tipos, los delincuentes”.

En referencia a los problemas de “seguridad” que se identifican en los foros, se puede afirmar que en ellos la “seguridad ciudadana” se reduce sólo a la inseguridad física producida por el delito y la violencia y a los factores que “favorecen” el mismo como ser la falta de educación, salud, vivienda, la violencia familiar, etc., sin tener en cuenta los delitos económicos, el crimen organizado ni los delitos de “cuello blanco”. Con esto se da la falsa imagen de que los únicos delitos peligrosos y dañinos para la sociedad son los delitos contra la propiedad, los hurtos y robos, o sea aquellos cometidos por los



marginales y “peligrosos” (pobres, drogadictos, jóvenes, sin familia, sin trabajo, sin calificación profesional, etc.).

En este sentido, Alessandro Baratta sostiene que se habla de seguridad ciudadana, “siempre y solamente en relación con los lugares públicos y de visibilidad pública, o con un pequeño número de delitos que entran en la así llamada criminalidad tradicional (sobre todo agresiones con violencia física a la persona y al patrimonio), que están en el centro del estereotipo de criminalidad existente en el sentido común y son dominantes en la alarma social y en el miedo a la criminalidad” (Baratta; 1997, 83-84).

En muchas ocasiones, cuando los reclamos no se relacionan con los “otros” sino que se realizan hacia la policía por su ineficiencia, su participación directa en hechos delictivos o su abuso de autoridad, son neutralizados por los propios funcionarios y policías. A este respecto, resulta emblemático un caso comentado por un participante de los foros acerca del planteo realizado por unos alumnos de la escuela que asistieron al foro: “(...) el chico planteó este tema de que por ahí eran maltratados por la policía a la noche cuando los encontraban por ahí solos que se yo. El trato que le daban no, no era bueno. Esa fue la queja. Y bueno, este, el comisario dijo que si, que si ocurría eso bueno que se acerque a la comisaría y hablen con ellos”.

Al realizar un análisis en función de los distintos barrios, se observa que el contenido de la “seguridad ciudadana” varía conforme a las características de los mismos. De este modo, en los barrios de clase media –media y alta-, se definen como problemas de seguridad el robo a mano armada, los hurtos, el tránsito que impide que los “vecinos” puedan subir a la ruta o hace que los asalten en la espera, la salida de los chicos de los boliches los fines de semana, la “toma” de espacios verdes, los lavacoche, las manifestaciones de protesta, etc. Mientras tanto, en los barrios de nivel socioeconómico más bajo aparecen problemas que se identifican con la falta de puestos policiales, de iluminación, de centros de salud, de calefacción, de viviendas, de agua, de “vínculo familiar”, la venta y reventa de terrenos usurpados, la existencia de pandillas juveniles, etc. No obstante, el director de participación ciudadana afirma que el problema más común planteado por los vecinos son las adicciones, la deserción escolar, los embarazos adolescentes, la delincuencia juvenil, la venta de drogas, etc. (Diario Río Negro, 20/04/09). Todos estos factores son identificados, unívocamente, como causantes de la violencia y la delincuencia.



En este sentido, otra cuestión observada en los foros, es la ampliación del contenido de la “seguridad” en tanto incorpora las “conductas asociales en general” (Decreto 1631/08) o no aceptadas socialmente (pintadas o graffitis, los ruidos molestos, los jóvenes tomando alcohol en la vía pública, etc.) que, a pesar de que no se asocian directamente con el delito, son consideradas un anticipo del mismo. En relación con esto, en los foros de seguridad, se menciona, como problemas importantes, los inquilinatos, el expendio de bebidas alcohólicas a menores, la salida de los chicos del boliche, ingreso de menores a los locales bailables, la presencia de “gitanos”, etc., que, a pesar de no ser conductas punibles por el Código Penal, se los trata como si lo fueran. Esto puede observarse a través de las afirmaciones del Director de Participación Ciudadana respecto de la salida de los chicos los fines de semana: "Eso es un descontrol. Los chicos salen ebrios, rompen jardines, asaltan e inclusive se dañan entre ellos" (Diario Río Negro, 20/04/09). Del mismo modo, hace referencia al hecho de que los gitanos, “generaban un descontrol en la zona que incluyen hasta escenas de sexo y encima les enseñan a manejar a los chicos, en todo tipo de vehículos, por la calle Primeros Pobladores” (Diario Río Negro, 20/04/09). Así se observa cómo se relaciona discursivamente las conductas asociales con los delitos.

Esto se vincula con otro presupuesto teórico de la prevención, a saber la “defensa comunitaria”. Éste está ligado a la tesis de las “ventanas rotas” elaborada por James Wilson y George Kelling en 1982, de racionalidad fuertemente conservadora. De acuerdo con estos autores, las incivildades menores (vandalismo, mendigaje, alcoholismo, etc.) deben ser controladas por la comunidad en tanto si esto no sucede se produce una cadena de respuestas desfavorables, por las cuales un vecindario “decente y agradable” puede transformarse en pocos años en un “gueto”. En este sentido, cuando este tipo de conductas no son evitadas, las incivildades producen miedo en los vecinos generando un desapego con respecto a la comunidad y, potencialmente, su abandono ya que son un signo de que “a nadie le importa”. Esto lleva a una reducción de los alcances de los mecanismos informales de control social y al aumento de los delitos más graves que llevan a un incremento del miedo de los miembros de una comunidad.

En relación a la “soluciones” planteadas en el espacio de los foros, algunas son de carácter ambiental y situacional como la planificación urbana, la instalación de luminarias, la creación de espacios verdes en terrenos abandonados, las rondas



policiales, el mejoramiento de la ubicación de la parada de colectivos y de la visibilidad en las áreas utilizadas por los peatones, y otras sociales y comunitarias como la creación de programas de empleo, la evaluación del cumplimiento de ordenanzas locales, por ejemplo de venta bebidas alcohólicas y entrada de menores a locales bailables, la propuesta y apoyo de programas deportivos-culturales-recreativos dirigidos a los jóvenes y niños y de proyectos comunitarios que aborden la violencia.

En este sentido, es importante destacar que la mayor parte de las demandas-soluciones planteadas por los “vecinos” en los foros se corresponden con la prevención situacional y ambiental, específicamente con la prevención policial ya sea a través del establecimiento de nuevas comisarías, de mayor cantidad de efectivos policiales en la calle o mayores patrullajes. Por su parte, la prevención social se reduce a las medidas de “contención” como la creación de talleres de música y deportes y a la implementación de programas de prevención de adicciones.

Con respecto a esto último, es interesante destacar que, en las entrevistas, se hace referencia a la necesidad de “medidas de contención” de los jóvenes, marginados, desocupados, etc., o sea “chicos de mayor riesgo social”, para evitar que “caigan” en la delincuencia, como por ejemplo, la creación de espacios para que la práctica de deportes, la conformación de “murgas”, clases de música, la creación de guarderías para que las alumnas madres puedan asistir a la escuela, el mejoramiento del acceso a la educación, el otorgamiento de subsidios, la creación de talleres donde se enseñen profesiones, etc.. De este modo, se observan presupuestos propios de la estrategia de prevención social. En este sentido, se visualiza como causa de la criminalidad la socialización insuficiente y, por este motivo, una forma de prevención es el fortalecimiento de espacios clave en la formación del control social y el autocontrol como la familia, la escuela, el grupo de pares, el individuo (“déficit cultural”). Aquí se pueden ver los aportes sobre la “desorganización social” de la Escuela de Chicago (Shaw y McKay, 2008; Park y Burgess, 2008) y la “Teoría del Control” (Gottfredson y Hirschi, 1990). Asimismo, aparece como factor causal el “déficit material” y, por lo tanto, se debe intervenir en la exclusión social, generando alternativas y oportunidades de inserción social en distintos planos. En esta línea se distinguen los aportes de la Teoría de la Anomia (Merton, 1968), el “Realismo de izquierda” (Taylor, 1994-1995; Young, 1993), la “Teoría de las Subculturas Criminales” (Cohen, 1955; Cloward, 1961)



y la “Criminología Crítica” (Taylor, Walton y Young, 2007, 1975; Pavarini, 2002, Baratta, 2004).

Cabe señalar que uno de los riesgos de la prevención social es la “criminalización de las políticas sociales”, que se produce cuando la política criminal encuentra a las clases marginales como objeto de la política social y el objetivo de ésta deja de ser la seguridad de sus derechos para pasar a ser la seguridad de sus potenciales víctimas. De este modo, afirma Baratta, “la política social se transforma (...) en prevención social de la criminalidad” (Baratta; 1997, 84) ya que parece más fácil justificar ciertas intervenciones orientadas a mejorar la educación, la salud, el bienestar, etc., es decir a garantizar los derechos humanos de los habitantes, si están orientadas al objetivo de la prevención del delito (Sozzo, 1999).

Como en la mayoría de las estrategias de prevención comunitaria, la policía también tiene asignado un alto grado de participación: tiene la función de informar al Foro sobre la situación delictiva de su jurisdicción para la toma de decisiones, desarrollar las actividades policiales basadas en las necesidades y propuestas de la comunidad, capacitar a los integrantes del foro en aspectos informativos y preventivos relativos a la seguridad ciudadana, fortalecer la cultura de seguridad ciudadana desarrollando actividades educativas y de proyección social y participar activamente en el desarrollo y realización de acciones multisectoriales vinculadas con la seguridad ciudadana (Decreto N° 1631/08).

En este sentido, el Director de Programas Comunitarios de la Subsecretaría de Seguridad sostiene que “la comisaría de la zona tiene que participar y bueno receptionar la demanda que sea directa policial. Y en realidad como que el foro también digamos...está controlando a su vez el accionar policial. Controlando bien digamos o sea bueno “Uds. no están pasando como acordaron por tal calle a tal hora”. O sea en general es buena a reacción. Le explican lo que hacen, lo que no pueden hacer, lo que no hacen porque les falta (...)Pero como que la función sería esa, o sea, escuchar estos diagnósticos digamos de informaciones así en general que pueden traer los vecinos. Y bueno tomar nota y ver que pueden hacer concretamente con eso en prevención policial digamos”.

La policía, como instancia de control social formal, tiene la responsabilidad insustituible de la “seguridad ciudadana”. A este respecto, en el Cuaderno de Trabajo N° 1 elaborado



por el Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad de la Provincia, se hace hincapié en el hecho de que los “vecinos” no deben desplazar a la policía afirmando que la seguridad ciudadana no implica promover que los “vecinos” realicen tareas de vigilancia en espacios públicos, especialmente armados ni que reemplacen o desplacen la labor policial. En este sentido, se observa que no se produce ningún desplazamiento de la política criminal, sino una coexistencia y complementación de distintos tipos de políticas.

A través de las entrevistas, pudo constatarse que la policía continúa cumpliendo su rol tradicional enmarcado dentro de la estrategia situacional-ambiental de prevención del delito: la vigilancia, especialmente a través de la realización de recorridos por los barrios. En este sentido, Sozzo sostiene que “las políticas de prevención del delito en nuestro país hoy siguen girando casi exclusivamente en torno a las instituciones policiales y en ellas se desarrollan exactamente las mismas técnicas de intervención de antaño: la presencia y vigilancia policial y la detención policial sin orden judicial” (Sozzo, 1999).

Hacia el año 2011, estos foros fueron desarticulados y reemplazados por “espacios de participación ciudadana” con objetivos similares a los foros: “los representantes de organismos públicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y vecinos de un determinado territorio urbano o rural analizan cuestiones vinculadas con la seguridad del lugar y pueden, a su vez, proponer medidas o acciones de distinta índole atinentes a la prevención del delito, de la violencia y de conductas antisociales en general” (Informe de gestión 2012). Este cambio se debió principalmente a la politización de los mismos en tanto se realizaban en las Comisiones Vecinales donde quién presidía las mismas terminaba asumiendo la presidencia de los foros. Esto confluía con la apatía ciudadana hacia este tipo de espacios, la poca participación de referentes sociales o religiosos, el escaso involucramiento de otros ministerios o secretarías, el insuficiente presupuesto, la falta de personal capacitado para trabajar en los mismos (foristas) y la poca participación de la Jefatura de Policía en el proyecto.

Conclusión

A lo largo del presente trabajo se trata de realizar un análisis de la experiencia concreta de los Foros Barriales de Seguridad Ciudadana, en la Provincia del Neuquén entre 2008-



2011, como técnica de intervención comunitaria que se inserta dentro de las iniciativas basadas en la creación de espacios de debate público sobre el estado de la seguridad frente al delito. Como quedo evidenciado, estos foros son un medio para generar otras intervenciones de carácter situacional y ambiental, social y comunitario. En este caso, las intervenciones generadas en estos espacios están relacionadas en mayor medida con la prevención situacional y ambiental que con las otras.

Asimismo, se encontró la presencia de presupuestos teóricos ligados a la estrategia de prevención comunitaria como la “movilización de individuos y recursos”, la “defensa comunitaria”, el “involucramiento de los residentes” así como también otros ligados a la estrategia situacional y ambiental (“teoría de la elección racional”, “teoría de las actividades rutinarias” y “desingning out crime”) y a la estrategia de prevención social (“déficit cultural” y “déficit material”).

Con respecto a los presupuestos políticos, se puede ver la preeminencia de la racionalidad neoliberal en tanto se trata de una técnica de intervención que convoca a la ciudadanía para hacerse cargo de participar en la resolución del problema de la “seguridad” con el fin de acabar con la dependencia fomentada por el “welfarismo”; al “responsabilizar” a los ciudadanos, en tanto actores racionales, en la prevención situacional del delito; al fomentar la “cooperación” entre los ciudadanos y la institución policial; al pensar al ofensor como un “homo economicus” que realiza un cálculo de costo-beneficio a la hora de infringir la ley. Sin embargo, de forma marginal, también se puede visualizar la presencia de la racionalidad política conservadora de la mano de la tesis de las “ventanas rotas” y del “déficit cultural” y, por otro lado, de la racionalidad “welfarista” en el intento por actuar sobre las causas sociales-materiales de la criminalidad.

Por último, en lo que respecta a los efectos de esta técnica de intervención encontramos el problema de la “representatividad”, la baja participación de los “ciudadanos”, la baja cooperación de otros organismos del Estado –incluso de la Policía de la provincia-, la constitución de los foros en cajas de resonancia de demandas puntuales, la reducción de la “seguridad ciudadana” a los delitos “comunes” como el robo y el hurto, la ampliación del contenido de la “seguridad” hacia las “conductas asociales” o “incivildades”, la demanda de acciones de prevención situacional y ambiental más que social –reducidas en la mayoría de los casos a mayor presencia policial-, entre otros.



Bibliografía

- Baratta, A. (1997). "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social" en Carranza, E. (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Ed. Siglo XXI.
- (2004). *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico penal*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Beccaria, C. (2004). *De los delitos y de las penas*. (1764). Buenos Aires. Losada.
- Bentham, J. (1822). *Tratados de legislación civil y penal*. Madrid. Imprenta de Villapando.
- Burgess, E. (2009). "El estudio del delincuente como persona" (1923), en *Delito y Sociedad*, UNL Ediciones, Santa Fe, N. 29
- Castel, R. (2009), *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*. Buenos Aires. Nueva Visión.
- Cloward, R. (1961). *Delinquency and Opportunity*. The Free Press, Glencoe.
- Cohen, A. (1955). *Delinquent Boys*. The Free Press, Glencoe.
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and community Safety*. London & New York: Ed. Longman.
- Daroqui, A. (2003). "Las seguridades perdidas". En *Revista Argumentos*, nro. 2., Buenos Aires.
- Ferri, E. (1907). *Sociología criminal*. Madrid Gongora.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Hirshi, T. y Gottfredson, M. (1990). *A general Theory of Crime*. Stanford University Press, Palo Alto.
- Keeling, G. y Wilson, J. (2001). "Ventanas rotas. La policía y la seguridad en los barrios". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, n° 15/16. Buenos Aires-Santa Fe: Universidad de Buenos Aires y Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Melossi, D. (1997). "La radicación ("Radicamento"- "Embeddness") cultural del control social (o la imposibilidad de la traducción): reflexiones a partir de la comparación de las culturas italiana y norteamericana con respecto al control social". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, n° 9/10. Buenos Aires-Santa Fe: Universidad de Buenos Aires y Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.



Merton, R. (2002). *Teoría y Estructura Sociales* (1968), Fondo de Cultura Económica, Mexico D.F.

O'Malley, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires. Ad Hoc.

Park, R. (2008). "La organización de la comunidad y la delincuencia juvenil" (1925), en *Delito y Sociedad*, UNL Ediciones, Santa Fe, N. 25, 115-124.

Pavarini, M. (2002). *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

Pegoraro, J. (2002). "Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el macro de la violencia social" en Briceño-León, R. (comp.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, Buenos Aires: Clacso.

Pitch, T. (2009). *La sociedad de la prevención*. Buenos Aires. Ad hoc.

Shaw, C. y McKay, H. (2008). "¿Son los hogares desmembrados un factor causal en la delincuencia juvenil?" (1931-1932) *Delito y Sociedad*, UNL Ediciones, Santa Fe, N. 25, 125-137.

Sozzo, M. (2000). "Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito". En *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*. nro 10. Buenos Aires: Ad-Hoc.

----- (2005). "Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre la seguridad urbana en la Argentina" en Lucía Dammert y John Bailey (Comps). *Seguridad y reforma policial en las américas*, Siglo XXI, México.

----- (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO Ecuador. Quito.

Taylor, I (1994-1995): "Contra el crimen y por socialismo" (1981), en *Delito y Sociedad*, 4-5, pp. 33-58.

Taylor, I. et. al. (2007). *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Buenos Aires. Amorrortu.

Van Dijk, J. (1990). "Crime Prevention Policy: Current State and Prospects", en Kaiser, G. y Albrecht, HJ: *Crime and criminal policy in Europe*, Criminological research report, Vol. 43, Max Planck Institute, Freiburg, 1990, pp. 205-220.

Young, J. (1993). "El fracaso de la criminología: la necesidad de un realismo radical" (1986), en AAVV: *Criminología crítica y control social*, Iuris, Rosario, pp. 5-39.

Young, J. (2003). *La sociedad excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía*, Editorial Marcial Pons, Barcelona.



