

Lógicas securitarias en disputa

Análisis de los Planes de Seguridad en el Partido de General Pueyrredon en el período 2011-2018

María Belén Muñiz¹

Introducción

Diversas investigaciones coinciden que en Europa Occidental y en el ámbito anglosajón durante la década de los ochenta, en consonancia con el surgimiento del neoliberalismo y del avance globalizador, emerge un nuevo paradigma en torno a las políticas de seguridad basado en la prevención del delito más que en la represión del mismo (Sozzo, 2000a, 2000b; Rivera Beiras, 2005; Brandariz García, 2016). Una de las características de estas transformaciones se vincula con que, en las ciencias sociales y en las racionalidades públicas, se van afirmando formas gerencialistas de pensar la seguridad y la respuesta pública a la delincuencia (Brandariz García, 2014). De esta forma, lo que David Garland ([2001]2005) diagnosticase como fin del *welfarismo penal* (Estado de Bienestar) - caracterizado por el análisis de las causas psicosociales del delito y por los principios de las ideologías “re” (re-habilitación, re-integración, re-inserción) del delincuente -, encuentra como sucesora una nueva criminología más centrada en el análisis de las oportunidades para el hecho delictivo y el control de las mismas. Esta nueva criminología, toma dos caminos distintos: por un lado prolifera una “criminología del sí mismo” (Rivera Beiras, 2005; Garland, [2001]2005; Brandariz García, 2014, 2016) que, apoyándose en herramientas técnicas, promueve la prevención de la delincuencia basándose en el análisis de los factores ambientales y situacionales, y por otro, una “criminología del otro” (Garland, [2001]2005; García y Ávila, 2015; Brandariz García, 2016), ligada a la justicia expresiva y el populismo punitivo, que hace del enemigo social de turno (ladrón, violador, pederasta, inmigrante, etc.) el depositario de los deseos de venganza.

Ligado a la “criminología del sí mismo” se encuentra el paradigma actuarial o *new penology*. El mismo corresponde a una racionalidad penal de gestión de riesgos que ha intervenido en la política criminal, la criminología y la penología, extendiéndose rápidamente por el mundo occidental a finales del siglo XX. Existe cierto consenso respecto a que la lógica actuarial, principalmente en lo que respecta a sus principales instrumentos de gestión y predicción del riesgo, surge en Inglaterra, Canadá y Estados

¹ Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Mar Del Plata (UNMDP). Magíster en Criminología, Política Criminal y Sociología Jurídico-Penal de la Universidad de Barcelona. Becaria doctoral CONICET. Integrante del Grupo Crítica Penal (UNMdP) y del proyecto UBACYT del Instituto de Gino Germani. Correo: belmuniz@hotmail.com.

Unidos, pero ha sido importada por España (Rivera Beiras, 2015) y su desembarco se expande hacia Latinoamérica, habiendo ya arribado en Chile². En lo que concierne a la Argentina, y específicamente a la Provincia de Buenos Aires, la hipótesis del presente escrito es que algunos rasgos de la “criminología del sí mismo” o “nueva prevención” se manifestaron en el año 2009 a través de la firma del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD)³ y la implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC)⁴. El primero, cómo una manifestación de dirigentes políticos, organizaciones de la sociedad civil y diversos expertos, el segundo cómo medida estatal, ambos promueven el desarrollo de un gobierno democrático de la seguridad.

A raíz de estas transformaciones a nivel mundial, y en particular en Argentina, es que nos preguntamos por las formas actuales de control social y su relación con los aspectos macro-estructurales que las posibilitan. Interesa desentrañar, atendiendo a las especificidades locales, si ciertas lógicas o elementos del actuarialismo han penetrado en el Partido de General Pueyrredón en el contexto de aplicación de nuevas medidas ligadas a la ‘seguridad ciudadana’. En concreto, nos propusimos como objetivo, localizar y analizar los elementos propios de la criminología administrativa/actuarial en los planes de seguridad implementados en el periodo 2011-2018 en el Partido de General Pueyrredón. Nos preguntamos, ¿cuál es la incidencia de estas formas gerencialistas y actuariales en las políticas de seguridad en el Partido de General Pueyrredón? Para aproximarnos a algunas respuestas, primero nos planteamos una serie de objetivos.

Comenzaremos analizando las principales características de la criminología administrativa/actuarial; es una sección destinada a concretarla mediante la descripción conceptual de sus principales características.

En segundo lugar, describiremos los planes de seguridad y los programas/recursos institucionales creados e implementados durante el periodo 2011-2018 en el Partido de General Pueyrredón. Se realiza dicho análisis descriptivo focalizando

² Al respecto: OVIEDO FUENTES, P. (2017). *La intervención con jóvenes infractores de ley en Chile. Análisis institucional y propuestas de optimización de la política de justicia juvenil en Chile* (Tesis Doctoral). Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho.

³ Véase acuerdo completo en:

https://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf

⁴ En junio de 2010, los 24 municipios del Gran Buenos Aires suscribieron al programa. A grandes rasgos, la implementación del programa implicaba: la asignación de recursos por parte del gobierno nacional para la implementación de políticas de seguridad (patrulleros, cámaras de video-vigilancia, sistemas de rastreo satelital); la ejecución del programa por parte del gobierno municipal, incorporando personal retirado de las fuerzas de seguridad y montando un Centro de Ordenamiento Municipal (COM) que se articula un cuerpo de seguridad local (llamados generalmente “comandos de prevención local” o “patrullas municipales”); y el gobierno provincial asume la supervisión de la ejecución e implementación del programa (Ríos, Galvani y Cañaverl, 2013).

Véase programa completo en:

https://www.mseg.gba.gov.ar/interior/proteccion_ciudadana_dp/ProteccionCiudadana.html

en el cómo se formulan; es decir, en la finalidad de las acciones de gobierno y el contexto de su formulación.

En la última sección, nos centraremos en localizar y analizar los elementos propios de la criminología administrativa/actuarial en los planes de seguridad y los programas/recursos institucionales creados e implementados durante el periodo 2011-2018 en el Partido de General Pueyrredón. Se trata de esbozar líneas de reflexión en torno a los efectos en el control social de los elementos y lógicas actuariales; así como de problematizar respecto al aterrizaje del actuarialismo en el Partido de General Pueyrredón.

1. ¿Qué es el actuarialismo? Aproximaciones hacia un modelo penal de seguridad actuarial

Aunque el paradigma actuarial es más antiguo si se le rastrea con cuidado, ha sido a partir fundamentalmente de la expresión acuñada por Ulrich Beck como 'sociedad del riesgo' (1998) y las teorizaciones de Feeley y Simon (1995) que impusieron el término 'actuarialismo' (*new penology*), cuando el paradigma actuarial cobra su mayor auge. La 'nueva penología' y la 'sociedad del riesgo' surgen, desde el ámbito criminológico y sociológico respectivamente, para dar coherencia a una serie de modificaciones que observaban estaba sufriendo el ámbito penal.

Siguiendo a Brandariz García (2016), el actuarialismo es un concepto de muy difícil clasificación siendo que no conforma una escuela teórica o una tecnología punitiva con precisiones bien delimitadas. Esto mismo, puede deberse sobre todo a que las teorizaciones sobre este concepto han sido realizadas más por sus críticos que por sus defensores y practicantes. De todas maneras, intentaremos articular las definiciones y principales características que sustentan y circunden a dicho concepto. A modo de adelanto, delimitaremos al actuarialismo entendiéndolo como un conjunto articulado de orientaciones político-criminales y prácticas punitivas (Brandariz García, 2016), como una forma estratégica de saber-poder (Feeley y Simon, 1995).

Una de las definiciones más exhaustivas, que permiten adelantar los rasgos básicos del concepto, es la de Harcourt (2007), quién señala que el actuarialismo penal se trata de una tendencia caracterizada por:

[...] el uso de métodos estadísticos, en vez de clínicos, consistentes en amplias bases de datos, para determinar los diferentes niveles de actuación criminal relacionados con uno o más rasgos grupales, a los efectos (1) de predecir la conducta criminal pasada, presente o futura, y (2) de administrar una solución político criminal. (Harcourt, 2007, p.1)

En líneas generales, se trata de un modelo securitario sustentado en un paradigma eficientista, impulsado por el gerencialismo y el actuarialismo y orientado por una matriz

economicista de coste-beneficio, que resulta ajena a la racionalidad jurídica. Sus lógicas de funcionamiento, sus parámetros de legitimación y sus criterios de validación se rigen por la objetividad, la eficiencia y la utilidad preventiva. De ello se desprende que el objetivo es perfilar medidas que neutralicen el riesgo (Brandariz García, 2016) confiando en la capacidad predictiva de los métodos estadísticos (Harcourt, 2007). En definitiva, lo que busca esta política de gestión de riesgos es reducir los costes para combatir el delito y mantener unos niveles de delincuencia admisibles y tolerables (Brandariz García, 2014). No se busca descubrir la culpabilidad ni rehabilitar al infractor sino regular los niveles de riesgo. Su derecho penal no busca proteger los derechos del infractor frente al Estado, sino agrupar y clasificar adecuadamente a los potenciales sujetos peligrosos.

Sí la criminología administrativa se fundamenta en una lógica que se caracteriza por una visión económica del control penal y una interpretación “utilitarista”, las acciones delictivas son comprendidas como un riesgo habitual que puede ser calculado y en alguna medida incluso evitado (porteros en los edificios de apartamentos las 24 horas, sistema de vigilancia con cámaras, circulación en vehículo con las ventanillas cerradas, etc.). En esta línea, se logra la eficiencia en los recursos y el control de la población, racionalizando la operatividad de los sistemas que pretenden “gestionar” la criminalidad con base en criterios de tipo estadístico. Es un modelo de manejo del exceso (*controllo della eccedenza*) (De Giorgi, [2000]2005) que enfatiza en el carácter de control preventivo – realizado por la policía– y el carácter de incapacitación a través del uso de la prisión, pues se trata de controlar al más bajo costo posible a la “clase criminal”. Con este objetivo, usualmente el control preventivo se traduce en la utilización de una criminología situacional, esto es, la actuación sobre los factores ambientales y espaciales a través del uso de medidas arquitectónicas y urbanísticas para aumentar el control natural (Sozzo, 2000b; Garland, [2001]2005; Felson y Clarke, [1998]2008).

En lo que sigue veremos en detalle estas características recién mencionadas a *grosso modo*: riesgo, estadística, gerencialismo y prevención.

1.1. Riesgo

La característica troncal de este modelo actuarial es la inclusión del riesgo como “criterio básico de comprensión de la vida colectiva” y como “principio de organización de las políticas públicas” (Brandariz García, 2016). En suma, al riesgo como principio organizador de la criminalidad y la respuesta punitiva al delito.

Ahora bien, el riesgo no es un concepto uniforme ni unidimensional, por el contrario, contiene múltiples conceptualizaciones epistemológicas dentro de la literatura académica. Para simplificar esta cuestión, podrían agruparse los estudios sobre el riesgo en tres amplias perspectivas (Bianchi, 2012): la culturalista-constructivista (Douglas,

[1973]1991), la centrada en la gubernamentalidad (Foucault, [2004]2006; O'Malley, [1992]2006), y la que considera el riesgo como una característica de la modernidad tardía bajo el modelo de "sociedad del riesgo" (Beck, [1986]1998). En lo que sigue, intentaremos realizar una clasificación conceptual discutiendo el alcance semántico de la noción de riesgo en relación con el concepto aparentemente parecido de «peligro». A partir de ello, discurremos en torno a las concepciones epistemológicas sobre esta característica.

Lo primero que es importante remarcar es la distinción entre el riesgo y el peligro; distinción que ayudará a una primera aproximación epistemológica del riesgo. Es vasta la literatura académica que ha teorizado sobre este debate y persisten las controversias en tanto persisten las diferencias de posicionamientos en relación a la naturaleza del riesgo. En el presente apartado, nos centraremos en la conceptualización del riesgo sólo en su acepción jurídica y criminológica, siendo que la idea de riesgo se ha convertido en un instrumento abierto a la construcción de múltiples significados sociales. Por tanto, nos desplazaremos del análisis de las prácticas discursivas sobre los riesgos al problema de su gestión en la esfera del Estado, enfocando en la cuestión de las nuevas racionalidades y tecnologías de gobierno.

Siguiendo a autores que han analizado esta cuestión, existen posicionamientos que podrían diferenciarse, a grandes rasgos, en: la tesis "realista" y la "perspectiva constructivista" (Douglas, [1973]1991). Para quienes abogan por la tesis realista, el riesgo es una amenaza objetiva y, por lo tanto, coincide con el peligro. De acuerdo con esta tesis, el riesgo puede y debe ser cuantificado estadísticamente con el fin de evaluar las amenazas (Brandariz García, 2014). Por otro lado, dentro de la perspectiva constructivista podemos encontrar dos grandes subgrupos: la tesis *constructivista débil* y la *constructivista fuerte* (Brandariz García, 2014). La primera, entiende que el riesgo es una realidad objetiva mediada por procesos sociales y culturales; mientras la segunda, entiende que es una construcción social y política siendo que cada período histórico se construye según las pujas persistentes entre diferentes actores sociales.

Como toda clasificación, lo antedicho simplifica y limita un debate fundamental como el de la dicotomía realista-constructivista. Sin embargo, se hace necesaria dicha clasificación a la hora de sentar las bases de lo que refiere a las conceptualizaciones que ha tenido y tiene el «riesgo». En suma, se lo puede entender como una realidad ontológica, esto es, similar al peligro; o se lo puede entender como una construcción social y política, esto es, como un modo conceptual de hacer operativos los peligros. Siguiendo a Brandariz García,

[...] cabe entender el riesgo, en primer lugar, como un determinado tipo de saber, esto es, como la estimación de la probabilidad de la verificación de un peligro. De esta forma, a diferencia del peligro, el riesgo no tiene existencia real al margen de los saberes y percepciones que lo conforma. En segundo lugar, el riesgo opera

como concepto que permite formular juicios morales y tomar decisiones políticas, normativas y axiológicas en relación con los peligros (2016, pp.51-52).

Desde un punto de vista genealógico, la noción de riesgo no solo será una manera moderna de considerar el peligro - atribuyéndole una probabilidad en un contexto de incertidumbre -, sino que además constituye un dispositivo de gobierno inscrito en la gramática del biopoder. Así, la perspectiva “realista” entiende los riesgos (o peligros) no son datos absolutos, mientras la “constructivista” entiende que existe una selección y una construcción social de los mismos, a través de los cuales estos son moralizados y politizados respectivamente (Douglas, [1973]1991). Asimismo, dicha perspectiva entenderá al concepto mismo de riesgo en tanto efecto de determinadas prácticas discursivas y enfrentamiento del poder que caracterizan la especificidad que adquiere su construcción social, así como su evolución histórica y la manera en que se han legitimado las instituciones y discursos del pasado lo que permite cuestionar su “normalidad” en el presente.

A nuestro entender, el actuarialismo no se relaciona exclusivamente con la teoría de la sociedad del riesgo de Beck. De hecho, esa conexión solo se sostuvo, por parte de la literatura, a finales de los años '90. Desde entonces, parece bastante claro que el actuarialismo se ha construido sobre otras perspectivas en relación con el riesgo, señaladamente la genealógica y la cultural. A través de la misma, se la comprende desde una perspectiva histórica y constructivista en donde las conceptualizaciones y connotaciones del concepto tuvieron efectos y sufrieron transformaciones en concordancia con diferentes contextos, épocas, territorios, etc. Entender la naturaleza del concepto desde dicha perspectiva, implica entender el proceso de sus resignificaciones a través de la historia. De modo somero, repasaremos en lo que sigue alguna de sus principales transformaciones.

Antes del siglo XX, lo que hoy se denomina «riesgo», las sociedades tradicionales lo atribuían a la buena o mala «fortuna» (Berain, 1996). Por su parte, Luhmann, ([1996] 1998) indica que el concepto se utiliza por primera vez en la época medieval. Lo que advertiría que el paradigma actuarial tiene sus orígenes en la Edad Media, fundamentalmente ligado al comercio marítimo oriental, donde se establecieron sistemas de seguros que intervinieron en el derecho de comercio naval, y en los seguros marítimos. Posteriormente, desde el siglo XIX en adelante, el concepto de riesgo y su consecuente lógica de probabilidad comenzó a expandirse hacia otras esferas de la vida social como los riesgos al crear un negocio, o bien los riesgos de conducir un automóvil, etc. La utilización del concepto giraba en torno a lo que conocemos hoy en día como las compañías de seguro, esto es, la lógica de transformar un peligro abstracto en dinero, a través de la contratación y pago de una póliza que “aseguraba” responsabilidades frente

a la posibilidad del acontecer de algún riesgo. Más tarde, el rol del actuario se amplió considerablemente en el área comercial (Rivera Beiras, 2005).

En la actualidad la noción del paradigma actuarial que prima, es la concepción que surge a principios de los años '70, época en que desaparece la sentencia indeterminada y acontece la decadencia de un modelo centenario como el de las ideologías "re", su tratamiento penitenciario y su corpus jurídico-legal. Es un contexto que se caracteriza, entre otras cuestiones, por el desmoronamiento del modelo correccional, del ideal resocializador y, en consecuencia, por la apertura de nuevos horizontes del poder punitivo.

Dichos procesos conllevaron a una actualidad en la cual la noción de riesgo atraviesa transversalmente las políticas públicas en torno a la seguridad, el funcionamiento de los sistemas penales, y los comportamientos y representaciones de la ciudadanía. A grandes rasgos podemos adelantar respecto a la consolidación de un nuevo paradigma denominado por muchos autores como "el derecho a la seguridad" (en contraste con "la seguridad de los derechos") y la preponderancia de una 'seguridad ciudadana'. Parafraseando a Foucault, quien afirmará que no hay liberalismo sin cultura del peligro, hoy se puede decir que no hay neoliberalismo sin cultura del riesgo. Si la estimulación del temor al peligro, en cierto modo, fue la condición, el correlato psicológico y cultural interno del liberalismo (Foucault, [2004]2006), el discurso "riesgosista" hace su función de manera equivalente con el neoliberalismo.

1.2. Estadística

Uno de los elementos sin duda más característico de la criminología administrativa/actuarial, es la preocupación por el cálculo de los riesgos que comportan los sujetos en cuanto infractores. En estos procesos de identificación, clasificación y manejo de grupos de riesgo, la informática y las nuevas tecnologías constituyen un indispensable instrumento para el almacenaje y procesamiento de datos (perfiles, antecedentes delictivos, educación, lugares de residencia, etc.) y para una mejor y eficaz vigilancia y control. En concreto, estos procesos se sustentan de dos vertientes diferenciadas.

Por un lado, la catalogación de riesgos a partir del uso de procedimientos matemáticos. Se trata de la realización de estimaciones probabilísticas en relación a grupos de sujetos, sustentada en rasgos y características como el historial delictivo, circunstancias demográficas, ambientales y de comportamiento que permiten predecir el riesgo criminal. Con este fin, se promueve el uso de un "conjunto articulado de procedimientos, inferencias lógicas, técnicas argumentativas de cálculo estadístico y probabilístico aplicado a los sistemas de aseguramiento del riesgo" (De Giorgi, [2000]2005, p.60).

Por otro lado, pese a que el cálculo se realiza a partir de estimaciones de grupos de sujetos considerados de mayor probabilidad de riesgo, su aplicación es estrictamente individualizada. Esto es, las estimaciones grupales son empleadas para cifrar los niveles de riesgo de infractores individuales (Harcourt, 2007). Ese es el modo de funcionamiento del *profiling* o elaboración de perfiles de infractores, utilizado para incrementar el descubrimiento de delitos y, por lo tanto, la eficiencia y la productividad de su reducción. De esta forma, se prioriza la utilización de los métodos matemáticos antes que de los métodos clínicos propios del modelo de las ideologías “re”. Se los considera superiores porque parecen garantizar objetividad, es de fácil aplicación y justifican de manera tangible y práctica la toma de decisiones.

Existe una tercera vertiente del uso de la estadística, que se centra en la utilización de la estadística para diagnosticar la realidad social. Es una forma de utilizar la estadística que no pretende conocer la realidad de un modo objetivo, ni priorizar la eficiencia en detrimento del análisis riguroso y profundo. Por el contrario, suele priorizar la construcción de datos interconectados que faciliten la correlación de variables en pos de analizar trayectoria de los procesos sociales en toda su complejidad.

En el caso de la estadística puesta al servicio de los procesos vinculados con el sistema penal, se trata de una forma de producir estadística que pone en práctica métodos estadísticos para conocer no sólo la conflictividad de base sino también las características del proceso de criminalización. A diferencia de la utilización actuarial de la estadística, no se busca recopilar evidencia empírica para el diseño y ejecución de políticas públicas acordes a una realidad “objetiva”, en la búsqueda de minimizar costos y generar mayor efectividad; sino producir análisis que complejicen la realidad social con basamento teórico que incidan en el diseño e implementación de políticas públicas. De esta forma, esta vertiente no contiene de por sí aspectos actuariales, aunque se debería investigar la producción de conocimiento y de información de manera contextual y particular para poder discernir si los posee o no.

1.3. Gerencialismo

A partir de la determinación de quiénes son generadores de riesgo y quienes no, mediante el cálculo del riesgo con la utilización de métodos estadísticos, el actuarialismo adquiere dos particularidades. Por un lado, al sostener como objetivo la predicción de la conducta criminal, emerge en la política criminal la lógica del riesgo-resultado. Por otro lado, surge también como objetivo la búsqueda de administrar una solución político-criminal. En pocas palabras, el actuarialismo adquiere, de esta forma, un carácter administrativo-económico donde lo que se pretende conseguir mediante el mínimo costo, es la elaboración de estrategias que permitan un control rentable del riesgo. Un control y no una reducción ni, menos aún, una comprensión de sus causas.

Siguiendo las investigaciones académicas sobre el actuarialismo, existe un consenso respecto a la emergencia de una innovadora racionalidad de gobierno de las políticas públicas, que podría calificarse como gerencial, y que remite fundamentalmente a la tesis del *New Public Management* o “nueva gestión pública” (Felson y Clarke, [1998]2008; Brandariz García, 2014). A grandes rasgos, se entiende que esta racionalidad es de corte neoliberal en consonancia con su preocupación economicista por los costes de las políticas públicas y por la contención del gasto. Una racionalidad que repercute en una reorganización administrativa en la que cobran preeminencia los principios de economización de medios – humanos y financieros -y de maximización de la relación coste-beneficio (Garland, [2001]2005). Brandariz García, señala que este carácter “economicista” o “gerencialista” genera que las políticas públicas ya no se orienten a resolver problemas sociales, ni a conocer las causas colectivas de la criminalidad, sino que se ajusta a gestionar los riesgos a partir de economizar los recursos, orientarlos de manera eficiente hacia objetivos definidos y factibles de alcanzar y generar auditorías y evaluaciones permanente de los resultados obtenidos. Lo antedicho podría resumirse en la siguiente frase característica de este modelo actuarial: no se orienta hacia la eficacia sino la eficiencia. En palabras del mismo autor:

Los nuevos indicadores de éxito tienden a concentrarse más en rendimientos que en resultados, es decir: más en lo que las instancias del sistema penal hacen que en los beneficios sociales que producen [...] Frente a ello, se margina la consideración de resultados específicos, como la reducción de las tasas de delincuencia, el incremento de los índices de resolución de casos o el descenso de las cifras de reincidencia -como criterio de medición de los resultados resocializadores” (Brandariz García, 2014, p. 10-11).

En contraste con ello, “... se tiende a generar atención hacia indicadores relativos a rendimientos de las agencias del sistema, como número de personas detenidas, volumen de las plantillas policiales, número de infracciones llevadas ante la justicia o cantidad de condenas dictadas. (Brandariz García, 2014, p.10).

Lo antedicho respecto a la lógica de priorizar la eficiencia economicista frente a la eficacia en términos de prevención, merece alguna consideración adicional. Según Brandariz García, las repercusiones principales de esta orientación gerencial son: la evaluación positiva, la autovalidación y el contener el temor más que disminuir tasas de delincuencia (Brandariz García, 2016). A nuestro criterio, lo más importante a resaltar sobre ello es, que las agencias tienen cierta capacidad de control sobre los criterios de medición y evaluación con lo que los parámetros pueden ajustarse a lo factible y posible de realizar. Además, son evaluaciones internas, lo cual obstaculiza el análisis y la crítica externa. Asimismo, es importante resaltar, que la lógica cuantitativa de rendimientos – indicadores que permite justificar y autovalidar el funcionamiento del sistema - conduce a una concentración en la persecución de hechos de fácil descubrimiento o prueba o de infractores reincidentes, en detrimento de los ilícitos de mayor lesividad o de difícil acceso.

1.4. Prevención

De las características previamente enunciadas se deriva la «prevención» como otra característica esencial de la lógica actuarial. Al promover como principal objetivo el control de la criminalidad, la predicción se vuelve la derivación necesaria a los efectos de gestionar los riesgos y de minimizar sus efectos (Garland, [2001]2005). En esta línea, este énfasis en la prevención centrada en la fase previa a la comisión conduce hacia una centralidad en la idea de ‘vigilancia’. Una idea que, a grandes rasgos, puede centrarse en dos aspectos complementarios: por un lado, la vigilancia de potenciales infractores y espacios considerados como de mayor riesgosisdad. Por otro lado, una vigilancia ejercida por los propios sujetos ciudadanos. Ante un contexto en el cual los riesgos se multiplican y se genera una fragmentación de los agrupamientos sociales, “[...] es al individuo privado, privatizado, al que le corresponde asegurarse a sí mismo” (Castel, 2006, p.83). En efecto, el actuarialismo, en línea con las premisas de la gubernalidad neoliberal que lo sustentan, incentiva la conformación de sujetos racionales que se hagan responsables de sí mismos ante la criminalidad (O’Malley, [1992]2006). Así, el actuarialismo es también una técnica innovadora de individualización de la respuesta punitiva⁵.

Asimismo, dentro de esta orientación ocupan un papel central las técnicas de prevención situacional, el diseño del espacio urbano dirigido a la prevención del delito, la definición de perfiles de riesgo, etc.

Máximo Sozzo (2000b), distingue al menos tres tácticas alternativas de prevención del delito en los diversos horizontes culturales que atraviesa el debate internacional: la táctica situacional y ambiental, la táctica social y la táctica comunitaria (Pavarini, 1994, 1995; Crawford, 1998). Debido a la extensión del presente trabajo y su carácter exploratorio haremos hincapié en la primera táctica (la situacional y ambiental). Entre otras cuestiones porque, es a través de la criminología situacional y ambiental, que el actuarialismo es el ámbito dominante de la criminología actual. La teoría de la oportunidad, el *crime mapping* o las ordenanzas civiles/cívicas son ejemplos de esta gestión de la seguridad.

La **táctica comunitaria** surgió en el contexto anglosajón a partir de la década del ‘70 y consiste en prevenir el delito mediante la promoción de la participación social en la vigilancia y el control social del territorio por parte de quien lo habita (Pavarini, 1994). Dicha táctica se vincula con posiciones teóricas como: el de la “defensa social” o la “tolerancia

⁵ Este comportamiento de un sujeto que aparece como apto para gobernar su propia vida de acuerdo con la libertad y la capacidad de elección, por tanto, definido por concretas consideraciones morales ha sido denominado por diversos autores con el término de *prudencialismo privado*. O’MALLEY, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

cero”; y con diferentes técnicas de intervención como: “mediación comunitaria”, “*community policing*”, “*neighbourhood watch*”, “patrullas ciudadanas”, entre otras.

En lo que refiere a la **táctica social**, en los ámbitos en los que más fuertemente se ha desarrollado desde los años 80 en adelante son: en el mundo anglosajón (especialmente en EE.UU., Canadá y en menor medida en Gran Bretaña), en Francia y más recientemente, en algunas regiones de Italia. La táctica social tiene como objeto las causas o predisposiciones sociales y psicológicas que hacen a los individuos o los grupos sociales producir delitos. De esta manera, se trata de la táctica contemporánea de prevención del delito que más se liga al pasado de las ideologías “re” y el Estado de Bienestar de Europa Occidental y el ámbito anglosajón. Es la versión más sociológica de la criminología positivista de principios de este siglo; pero a partir de ella, se generaron una pluralidad de construcciones teóricas que han tratado de enfocar este problema y lo han resuelto incentivando la generación de técnicas de intervención como: la teoría de la anomia de Merton, la “*control theory*” de Hirshi, la teoría de las subculturas criminales de Cohen (Sozzo, 2000b).

Por su parte, la **táctica situacional o ambiental** surgió en los primeros años ‘80 en los Países Bajos y en diversos contextos del mundo anglosajón: Estados Unidos, Australia y Gran Bretaña, especialmente impulsada por las agencias estatales encargadas del diseño de las políticas de control del crimen. La emergencia de la táctica situacional y ambiental coincidió en buena parte con la instalación de gobiernos comprometidos con racionalidades políticas neoliberales (Crawford, 1998; O’Malley, [1992]2006). El objetivo central de esta táctica de prevención del delito puede ser sintetizado como la reducción de oportunidades para la realización de los delitos. Es la idea de la “oportunidad de delinquir” lo que ha contribuido a la difusión de, en primer lugar, la prevención situacional como técnica de gestión de riesgos; en segundo lugar, la táctica ambiental que mediante el diseño ambiental procura reducir el delito, a partir de gestionar y relacionar el delito con los datos geográficos. Ambas características comparten el mismo objetivo y, a la vez, también suponen el endurecimiento y la extensión de los “desincentivos”, esto es, las sanciones penales.

La idea de la “oportunidad de delinquir” mencionada, deviene de las “teorías de la oportunidad” desarrolladas por Felson y Clarke. Su principal idea es que el comportamiento individual es producto de la interacción entre la persona y el entorno físico. Según estas teorías, los escenarios pueden favorecer oportunidades y tentaciones delictivas, haciendo que se unifiquen las inclinaciones punibles del individuo con acciones delictivas. Por lo cual, todas estas teorías, pese a sus diferencias, “[...] se centran en la prevención con el objetivo de evitar el delito mediante la alteración de la oportunidad y tentaciones” (Felson y Clarke, [1998]2008, pp.194-196).

El éxito de esta táctica depende de la posibilidad de que los potenciales ofensores sean efectivamente afectados por las intervenciones sobre la situación y el ambiente, de manera tal que perciban a estos elementos como influencias adversas con respecto a la facilidad, el riesgo o las recompensas de la realización de los delitos. (Sozzo, 2000b, p.7)

De este modo, las técnicas de prevención situacional están enfocadas en alguno de los elementos que forman “la química” del delito, por lo que, si se consigue influir en ellas, se entiende que las oportunidades delictivas se verán limitadas.

Existen un conjunto de hipótesis teóricas que subyacen a las técnicas de intervención y que Crawford ha intentado aislar, a saber:

[...] una creencia en que los aspectos situacionales son más susceptibles de transformarse que cualquier otro que pueda influenciar el delito y por lo tanto constituir los blancos más apropiados de las políticas públicas; una asunción de que buena parte de los delitos son oportunistas; una creencia en el papel de la elección humana en la acción criminal, en función de un modelo de elección racional del comportamiento humano; una promoción de la disuasión, con un énfasis relativo en la certeza de la detección más que en la severidad del castigo. (1998, p.69)

Las fuentes de estas hipótesis teóricas, según Crawford (1998), son: teoría de la elección racional⁶, “*Designing out crime*”⁷, la teoría del patrón delictivo⁸ y la teoría de las actividades rutinarias⁹ (Crawford, 1998; Pavarini, 1994; O’ Malley, [1992]2006; Felson y Clarke, [1998]2008, etc.).

Lo que es dable destacar en este primer adelanto, es la advertencia de que la prioridad de una gestión propiamente administrativa de los riesgos (previa a la comisión de los hechos), no necesariamente diluye la centralidad de la fase reactiva al hecho delictivo.

⁶ La idea principal de esta perspectiva es que el delito es una conducta intencional, cuyos costes y beneficios son calculados previo a su comisión por el delincuente. Según esta idea, para entender la lógica de las elecciones delictivas, se deben analizar siempre categorías de delitos específicos ya que las motivaciones de cada delito responden a diferentes propósitos y, además, los delitos son influidos por factores situacionales muy diversos (Felson y Clarke, 2008).

⁷ Surge en Estados Unidos a comienzos de la década del setenta, mediante los trabajos de Oscar Newman en los cuales se formulan teorías que argumentan que el diseño urbano influye, promoviendo o alentando la criminalidad, de tal manera que podría convertirse en una forma efectiva de prevención del delito. Esta perspectiva fue criticada por un ‘determinismo arquitectónico’ por, fundamentalmente Alice Coleman; quien sostiene inversamente que el diseño urbano puede servir como un medio para permitir procesos de interacción comunitaria que redundan en la prevención del delito (Sozzo, 2000a).

⁸ La teoría del patrón delictivo fue propuesta por Paul y Patricia Brantingham quienes sostuvieron que los delitos no suceden al azar ni espontáneamente, sino que existen puntos conflictivos que indican que existen tendencias y patrones (Sozzo, 2000a).

⁹ Esta teoría fue desarrollada por los criminólogos Felson y Clarke, y establece que para que un delito ocurra, debe existir la convergencia en el espacio y tiempo de tres elementos importantes: un posible delincuente, el objetivo apropiado (objeto físico material o la propia víctima) y, por último, la ausencia de un vigilante adecuado (Felson y Clarke, 2008).

También, con ánimo de reforzar lo expuesto anteriormente, quisiéramos mencionar una tendencia actual relativa a la predicción del delito y la lógica actuarial: el *crime mapping* o mapa del delito. Actualmente, los avances tecnológicos han facilitado el procesamiento rápido y preciso de los datos, lo cual ha favorecido el uso y la evolución de los mapas de criminalidad que buscan localizar geográficamente el delito (Segato, 2007). En otras palabras, se trata de un instrumento que se utiliza para gestionar y relacionar el delito con datos geográficos, representándolos mediante una imagen en forma de mapa de dos o tres dimensiones. Este mapa ofrece diversas informaciones para sus receptores sobre la relación entre las variables delito - espacio, con la intención de predecir el acontecer del delito.

Tal vez el tema central de debate ante estos marcos conceptuales sea respecto a si la situación o el ambiente puede ser visualizado como un generador del delito, o si debe ser concebido como un receptor de dichos problemas. Está claro, que es un debate irresuelto teórica y empíricamente; y, a su vez, excede el propósito del presente trabajo. Pero sí es importante dimensionar que, por un lado, estas teorías consideran que el espacio físico puede brindar oportunidades y tentativas para delinquir, lo que deriva en que la alteración del número de oportunidades delictivas en cualquiera de los ámbitos produce un cambio en el resultado del delito. Por otro lado, estas teorías tienen como denominador común, una visión del delito:

[...] un aspecto normal, un lugar común de la vida moderna. Es un evento – o, mejor dicho, una masa de eventos – que no requiere una motivación o disposición especial, ni una patología o anormalidad y está inscripto en las rutinas de la vida económica y social contemporánea. (Garland, [2001]2005, p.450).

2. Recorrido descriptivo por los planes de seguridad y las principales ordenanzas del ámbito criminológico en el Partido de General Pueyrredon, en el periodo 2011-2018

En la presente sección se realiza un recorrido descriptivo por las gestiones en seguridad en ambos periodos gubernamentales que sucedieron en el periodo seleccionado: 2011-2015 y 2015-2018. A tal fin, realizaremos un **análisis jurídico-normativo**, ante el cual ahondaremos en la redacción, implementación y modificación de las ordenanzas municipales relacionadas a la gestión en seguridad en el Partido de General Pueyrredón durante el periodo 2011-2018. Es dable advertir en este punto, que el trabajo se enfoca en las ordenanzas que reflejen la instalación de dispositivos institucionales, prohibiciones y sanciones en pos de la prevención - particularmente pensadas para la reducción de oportunidades para el delito -, y que suponen el endurecimiento y la extensión de “desincentivos”. Es decir, que no se incluye el enorme

volumen de ordenanzas vinculadas al tránsito, las reglamentaciones de construcción, bromatología, habilitaciones de comercios, publicidad, etc.

Para tal propósito, hemos utilizado la Base de Datos de Normas Municipales (DIGESTO), publicada en la página web del Honorable Consejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón. Dicha base de datos compila toda la normativa municipal desde el año 1988 hasta la fecha. Sin embargo, nos encontramos con nula información del año 2019 con lo que, como ya hemos mencionado, decidimos establecer como periodo de estudio el 2011-2018. Las normas municipales contenidas en la base de datos, son aquellas que se publican en el Boletín Municipal, Boletín Oficial de la Provincia y Boletín Oficial de la Nación.

La base de datos permite realizar búsquedas por palabras en el “contenido”, “descriptores temáticos” o “año”. En el caso del presente trabajo la búsqueda se realiza por las siguientes palabras claves en el “contenido”: a) seguridad; b) sanciones; c) prohibiciones; d) riesgo; y e) prevención.

La mencionada vertiente normativa ha sido complementada por un **análisis de fuentes secundarias**, con la intención de localizar técnicas, programas, instrumentos, dispositivos institucionales de la prevención situacional del delito que no necesariamente requieren una sanción a partir de una ordenanza sancionada por la municipalidad del Partido. Asimismo, utilizamos estas fuentes con la intención de complementar información presentada de manera insuficiente en el DIGESTO. Así, será de gran importancia el análisis de los planes de seguridad implementados en ambos periodos, sus principales características y los cambios acaecidos frente a su implementación. Así como también, complementaremos la descripción con las siguientes fuentes secundarias: algunos diarios digitales, el portal oficial de la Municipalidad de General Pueyrredón, la página web del Centro de Análisis Estratégico del Delito y sus informes (periódicos y estratégicos), la página web del Centro de Operaciones y Monitoreo, la plataforma de la ONG Mar del Plata Entre Todos, entre otras.

2.1. Gestión de la seguridad durante el periodo 2011 - 2015 en el Partido de General Pueyrredón

A partir de la Ordenanza 20250, sancionada el 25 de febrero del 2011, podemos observar un intento de comenzar a reestructurar la gestión securitaria en el Partido. Dicha ordenanza, convalida el Convenio de Fortalecimiento Logístico, suscripto con el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, “[...] con el objeto de llevar adelante acciones que afiancen la seguridad pública en el ámbito del Partido”. A grandes rasgos, dicho convenio, busca optimizar la logística del servicio policial en el marco de la Ley de Seguridad Pública Nº 12.154.

Asimismo, se sanciona en abril del 2011, mediante el Decreto 909-11, la creación del Departamento Operativo de Control del Espacio Público. Dicho Departamento, dependiente de Inspección General, se encarga de diversas funciones respecto al espacio público, desde recibir e infraccionar reclamos por veredas en mal estado y limpieza de terrenos, hasta el control de la ocupación de la vía pública por el comercio, de la habilitación de la venta ambulante o de comercios, los permisos de la venta de pirotecnia, de los artistas callejeros, de los limpia vidrios, etc.

También este año se producen una serie de ordenanzas vinculadas a la reglamentación del tránsito (Ordenanza 20309, 20255, 20295, 20294). Vinculado a ello, la Ordenanza 20656 sancionada en diciembre del 2011, convalida un convenio de préstamo para la ejecución del Proyecto "Central de Control de Tránsito y Monitoreo de Seguridad Urbana".

Las últimas ordenanzas promulgadas durante el 2011 se corresponden con acciones del gobierno local encaminadas en crear un sistema de video-vigilancia con la instalación de cámaras en varios puntos de la ciudad de Mar del Plata y también se crea el área de Protección Ciudadana cuyo objetivo era el de rastrear información y datos confiables para diagnosticar la realidad marplatense.

Al respecto, en septiembre del año 2013, se sanciona bajo la Ordenanza 21459, la convalidación del Convenio Marco de Cooperación para la implementación del Programa de Instalación de Monitoreo Integral por Cámaras en el Territorio Bonaerense, suscripto entre la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

En diciembre del 2013, mediante Ordenanza 21629, se autoriza la implementación del uso de medios electrónicos de control de infracciones con el fin de generar un sistema de registro automático que tenga por objeto sancionar cualquier infracción de tránsito, como estacionamiento en doble o triple fila, exceso de velocidad, semáforo en rojo, invasión de senda peatonal.

Sin embargo, es a partir del año 2013 - mediante el Decreto 2817-13 sancionado en septiembre de este año - cuando se refleja el comienzo de una nueva ingeniería institucional en materia de seguridad en el Partido de General Pueyrredón. Mediante dicho decreto se crea la Secretaría de Seguridad, Justicia Municipal y Control, conllevando que el gobierno municipal se convierta en un actor con peso específico en la cuestión securitaria, intervenga jerarquizando las áreas relacionadas con la temática, cambiando las relaciones institucionales con las áreas provinciales y exponiendo un modelo de policía de proximidad.

En esta línea, la Ordenanza 21738 sancionada el 15 de mayo del 2014 a través de la cual se autoriza al Departamento Ejecutivo a suscribir el Convenio Marco de Cooperación entre la Municipalidad de General Pueyrredón y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSD), es otra pista clave en coherencia con la instalación de una nueva ingeniería en material securitaria. Mediante ella se establece “[...] un marco de cooperación para el cumplimiento de sus misiones y funciones, relacionado a la implementación de un sistema de seguridad pública democrática”. Este convenio se realiza en el marco del Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) que mencionamos al comienzo del escrito. Este programa se implementa inicialmente en el Conurbano Bonaerense, en el Gran Mendoza y a fines del 2013 comienza a buscarse su implementación en la ciudad de Mar del Plata. Fueron estas las tres “zonas críticas” identificadas (Rios, Galvani y Cañaverl, 2013).

La puesta en marcha de ambas ordenanzas - esto es, la creación de la Secretaría y el convenio con el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia - conlleva la activación de múltiples núcleos de actividad orientados a profundizar la acción a través de la instrumentación de órganos que permitieran gestionar la conflictividad de un modo no violento y democrático. En suma, mediante ambas ordenanzas comienza a vislumbrarse una reestructuración política-institucional en la gestión de seguridad en el Partido de General Pueyrredón. Ahora bien, de ello se desprenden dos preguntas centrales: ¿a qué se debe esta reestructuración en materia de seguridad? Y, por otro lado, ¿en qué consiste?

2.1.1. ¿A qué se debe la reestructuración en materia de seguridad puesta en práctica en el año 2013?

Según Germán Ligorí (2017), en el año 2013 Mar del Plata tuvo la mayor frecuencia de homicidios dolosos. Fueron trece los homicidios en ocasión de robo, pero, además tuvieron fuerte repercusión mediática y ameritaron a una seguidilla de reclamos de familiares de las víctimas ante el gobierno local. Por nombrar algunos de los casos con fuerte repercusión mediática: 1) en el año 2009 un taxista es asesinado en ocasión de robo (Redacción 0223, 2009); 2) a fines de 2012 se dicta sentencia por el homicidio de un comerciante ocurrido en el año 2010. Este también fue un caso de fuerte repercusión mediática ya que se condena a dos policías que recibieron una coima¹⁰ para no secuestrar el arma de quien después lo mata (La Capital, 2011); 3) el año 2013 comienza con un comerciante asesinado por un joven menor de 18 años; 4) en marzo del 2013, otro joven es asesinado en ocasión de robo y el entonces intendente Gustavo Pulti tuvo reuniones con los familiares de las víctimas; 5) este mismo mes, un hombre fallece en la comisaría tercera debido a golpes propiciados por policías.

¹⁰ El término coima se usa como sinónimo de soborno o dádiva que se entrega a algún funcionario o empleado para que agilice algún trámite o perdone alguna infracción o delito.

Estos son solo algunos de los casos que, además de tener una reproducción mediática muy acentuada, generaron movilizaciones y fuertes demandas por mayor seguridad. En definitiva, este era el cuadro de percepción de la problemática de violencia urbana a comienzos del 2013 por parte de las autoridades municipales. Un cuadro de violencia que culmina, en abril del 2013, con vecinos/as realizando una manifestación frente al domicilio del intendente Gustavo Pulti para pedir más seguridad. Según el portal de noticias Infocielo, se leían pancartas indicando “Nos están matando, hacete cargo” (Infocielo, 2013a).

Además de los casos mediáticos que incitaron pedidos por más seguridad, en 2013 colapsa el sistema policial por las malas condiciones laborales y la pérdida de confianza de la población. Esto último, debido fundamentalmente a las represiones en protestas¹¹ y la actuación de la policía en el regenteo de los mercados ilegales (venta de autopartes robadas, ventas de estupefacientes) a simple vista del ciudadano/a. Esta desconfianza, es reflejada en la Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad realizada en el año 2014 en dos barrios de Mar del Plata con alta densidad de homicidios dolosos. En la misma se constata poco nivel de confianza en la policía, percepción de la complicidad con la venta de estupefacientes, violencia dirigida por los jefes de calle, bajos niveles de denunciabilidad y una tendencia a creer que denunciando un hecho delictivo “la policía no hubiera hecho nada”. Además, los hechos de violencia policial letal entre 2010 y el primer cuatrimestre de 2013 aumentaron su frecuencia y acumularon diecinueve víctimas fatales (Ligori, 2017). A ello se suma, que en diciembre de 2012 se eleva a juicio a dos policías que actuaban en la jurisdicción de la comisaría 4ta de la ciudad, por el armado fraguado de trece causas.

Lo hasta aquí mencionado, son algunos de los factores que incidieron en un colapso que queda al descubierto en los acuartelamientos de diciembre de 2013 en el marco de un paro policial que afectó a veintiuna provincias del territorio argentino. Al respecto, el domingo 8 de diciembre del 2013, se da inicio a un breve periodo de protestas, movilizaciones y cese de actividades en Mar del Plata. La mismas fueron motorizadas por

¹¹ Las represiones más notables y que generaron cierta indignación fueron contra los trabajadores del puerto de la ciudad de Mar del Plata en el 2007 y 2011. (COLOMBO, G; NIETO, A; MATEO, J. (2010), “Precarización y fraude laboral en la industria pesquera marplatense. El caso de las cooperativas de fileteado de pescado”. Disponible en: http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/categoriaA/13_MATEO_Precarizacion_y_fraude_laboral_en_la_industria_pesquera_marplatense.pdf), contra movimientos sociales que luchaban por la vivienda digna en el 2009 (TIBALDI, C. (2012). La lucha por la vivienda: Respuesta estatal frente a la acción directa en Mar del Plata, 2009. *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. Argentina en el escenario latinoamericano actual: Debates desde las ciencias sociales. EN: Actas. La Plata: UNLP-FAHCE. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2294/ev.2294.pdf) y represiones durante sesiones en el Concejo Deliberante que aprobaron aumentos del boleto de transporte público, entre otras.

Carlos Pampillón¹² y protagonizadas por un grupo de la policía de caballería y sus familiares. Por la noche, se hace público el paro en todas las dependencias policiales y comienzan los saqueos en comercios, ferias comunitarias, almacenes y mercados (Redacción 0223, 2013). Al día siguiente, se producen más saqueos en el centro de la ciudad y la policía reprime con balas de goma dejando un saldo de al menos cincuenta detenidos.

El contexto caótico que propicia el acuartelamiento expone a Mar del Plata como la ciudad en dónde más disturbios fueron provocados y evidencia una contundente crisis de seguridad, conllevando a que el jefe de la policía de la provincia de Buenos Aires viaje a la ciudad para intentar controlar la situación (Lohiol, 2016).

En complemento con lo antedicho, a partir del año 2011 se venía consolidando un proceso de acumulación de conocimientos de la cuestión criminal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata¹³ (Ligori, 2017). Comienzan en el año 2012 las jornadas “Crítica al derecho. Derecho a la crítica” con la asistencia de importantes referentes del ámbito jurídico y de la criminología como Eugenio Raúl Zaffaroni, Marcelo Saín o Alcira Daroqui¹⁴. También se comienza a articular desde dicha facultad con organismos de derechos humanos como el CELS o la Comisión Provincial por la Memoria y organización de la sociedad civil como “Celda Itinerante”. Así, lo antedicho junto con otros seminarios, jornadas y actividades de educación en cárceles van configurando en la ciudad la consolidación de una corriente de criminología crítica que busca limitar los estados punitivos y fortalecer el estado de derecho. Se va tejiendo un cúmulo de conocimientos y saberes que tiene y tuvo influencia sobre las decisiones locales en materia criminal y securitaria.

¹² Carlos Pampillón es un representante de la fuerza derechista y nacionalista del Foro Nacional Patriótico (FONAPA). En el canal de YouTube de Pampillón, denominado SidCharles, se presenta un vídeo que contiene el relato de un petitorio leído por el mismo dirigente en la vía pública. El petitorio sintetiza y esquematiza de forma clara los reclamos puntuales que hacen desde la “Familia Policial” a la Gobernación. (LOHIOL, G.J. (2016). Protesta y paro policial de diciembre de 2013 en Mar del Plata: Análisis de negociaciones, tensiones y rupturas en la relación entre política, jerarquía y agentes policiales, en un contexto de no-sindicalización. *IX Jornadas de Sociología de la UNLP*).

¹³ Conocimientos cuya acumulación se remonta al año 2000. Año en el cuál en el ámbito local se consolidó una cátedra de Criminología perteneciente al grupo de investigación “Crítica Penal”, que comenzó a motorizar actividades, seminarios y grupos de lectura, jornadas, proyectos de investigación y extensión. Asimismo, en el año 2006 el mismo grupo de investigación lleva a cabo una Sesión Internacional denominada “Violencia Institucional y Sistema Penal”, cuyo carácter internacional y algunos acuerdos interinstitucionales que surgieron de la misma, dieron origen a la creación del Máster Internacional en Sistemas Penales Comparados y Problemas Sociales (luego denominado como su par europeo de Criminología y Sociología Jurídico Penal), en la Universidad Nacional de Mar del Plata en cooperación con la Universidad de Barcelona.

¹⁴ Eugenio Raúl Zaffaroni es un abogado y criminólogo argentino, juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y referente ineludible de la criminología crítica. Marcelo Saín es politólogo y doctor en Ciencias Sociales y sus investigaciones lo llevaron a ejercer función pública como diputado bonaerense. Alcira Daroqui, es licenciada y profesora en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales – UBA y es una investigadora referente de los estudios en el ámbito penitenciario y los derechos humanos.

En línea con todos estos procesos, a medida que se fueron incorporando herramientas de diagnóstico de la realidad local y se fue generando conocimiento del fenómeno delictivo, de la conflictividad social y de la actuación policial, la percepción de las autoridades sobre la problemática fue transformándose acorde al paradigma de la “Nueva Prevención” con lineamientos de la seguridad democrática que comienza a implementarse en la Provincia de Buenos Aires en el año 2009. En concreto, fue variando entre medidas reactivas y proactivas, entre visiones bélicas y preventivas.

Hubo dos procesos fundamentales que dan cuenta de esta variación. En enero de 2013 la Universidad Nacional de Mar del Plata - a través de la Cátedra de Criminología - y el gobierno municipal adhieren a el “Plan integral de monitoreo preventivo de la conflictividad violenta”. Según el parte de prensa enviado por el alto tribunal local, el Plan,

[...] busca individualizar las manifestaciones de criminalidad más frecuentes en todo el territorio nacional, investigar la dinámica de la imagen pública de la delincuencia, de las instituciones de prevención y represión y de su eficacia, recabando todas las investigaciones y datos ya recogidos que resulten útiles, de otras instituciones o reparticiones estatales o no estatales (Mdphoy, 2013).

La misma, fue la primera expresión pública de carácter estatal para avanzar en el conocimiento de la violencia y el fenómeno delictivo en el Partido. Según Eugenio Raúl Zaffaroni, entonces ministro de la Corte Suprema de Justicia, el proyecto comienza a implementarse en distintas zonas de la provincia de Buenos Aires - como San Martín y La Plata - con la intención de ser implementado para el año 2013 en todo el Gran Buenos Aires, con la cooperación de la Procuración de la Corte de la provincia de Buenos Aires. En la práctica, se trataba fundamentalmente de comenzar a implementar encuestas de victimización e investigar cuantitativamente y, mínimamente, cualitativamente acerca de los homicidios. En efecto, en el año 2014 se genera la primera Encuesta de Victimización en dos barrios periféricos de la ciudad de Mar del Plata (CeMAED, 2015a) y este mismo año se publica el primer Informe de avance sobre homicidios dolosos 2013-2014 (CeMAED, 2014), ambos confeccionados por el Centro de Análisis Estratégico del Delito y con apoyo de la Universidad de Mar del Plata.

En paralelo con ello, en abril de este año se hace pública la intención de crear una policía municipal y de reestructurar la seguridad en términos democráticos. Como ya hemos mencionado, se realiza un convenio con el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), dirigido por Alberto Binder y el Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales y Sociales (INECIP) en la búsqueda de asesoramiento. Sin embargo, el proceso no fue sencillo. Tras el anuncio de la intención de crear una policía local, comienza un debate público respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la

medida¹⁵. También, se intenta realizar una consulta popular para saber si los/as habitantes del Partido estaban dispuestos a pagar una sobretasa para sostener una policía que costaría 150 millones de pesos por año, pero no se logra su realización debido a un impedimento judicial (Infocielo, 2013a, 2013b).

De todas maneras, la Ley N° 13.210 de creación de las Policías Comunes- si bien derogada por la Ley N° 13.482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires - constituye un antecedente de la creación de las policías municipales con autonomía municipal.

2.1.2. *¿En qué consiste la reestructuración en materia de seguridad?*

Como hemos mencionado al inicio del apartado, a partir de la creación por decreto de la Secretaría de Seguridad, Justicia Municipal y Control, en julio del 2014 se crean – de manera oficial a través de la sanción de ordenanzas - sus dependencias: la Dirección General de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia; en agosto, la Dirección General de Operaciones y Monitoreo; en septiembre, la Dirección General de Coordinación de Políticas Integrales de Prevención de la Violencia y el Delito; en octubre, el Programa de Expansión del Sistema Municipal de Video-vigilancia. Siguiendo a Germán O. Ligor, ya en febrero del 2014 entran en funciones los directores del Centro de Análisis Estratégico del Delito, la Oficina de Coordinación de Políticas Integrales de Prevención de la Violencia y el Delito, la Oficina de Protección Integral a las Víctimas, el Consejo Municipal de Seguridad e Intermediación y Supervisión de Gestión y Procesos, el Programa de Control y Supervisión de los Servicios de Seguridad Privada, el Centro de Operaciones y Monitoreo, la Dirección de Coordinación Técnica y la Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos. Así, las diferentes reparticiones de la Secretaría están organizadas en Direcciones con competencia en áreas diversas.

En lo que sigue analizaremos las funciones de las direcciones más significativas.

1 - En diciembre del 2013, se sanciona el Decreto 3015-13, mediante el cual se crea la **Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos**. Según el portal web de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón,

¹⁵ La constitucionalidad de la creación de la policía se fundamentó en que si bien ni la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ni la Ley Orgánica de Municipalidades contienen disposición alguna que expresamente autorice a las municipalidades de la provincia de Buenos Aires a crear su propia policía de seguridad, "... el examen de sus respectivos textos arroja dos conclusiones (a) el ejercicio de tal facultad no está expresamente prohibida y (b) los dos artículos de la LOM citados en los párrafos 82 y 83 otorgan una base razonable para sostener que la MGP está habilitada para la creación de tal policía". BIANCHI, A.B. (30 de abril, 2013). *Dictamen para el Sr. Intendente de la Municipalidad de General Pueyrredón respecto a la viabilidad constitucional de la creación de un cuerpo de policía de seguridad por parte de la Municipalidad de General Pueyrredón*. [https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/proteccion_ciudadana/alberto%20bianchi%20-%20dictamen%20creacion%20de%20la%20policia%20de%20la%20mGP%20\(30-04-2013\).pdf](https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/proteccion_ciudadana/alberto%20bianchi%20-%20dictamen%20creacion%20de%20la%20policia%20de%20la%20mGP%20(30-04-2013).pdf)

La Dirección brinda promoción e implementación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos como herramienta de gestión para el abordaje de reclamos, denuncias y conflictos entre personas, grupos y/o instituciones, tendientes a la búsqueda de acuerdos inclusivos que promuevan el protagonismo, el compromiso y la construcción de ciudadanía. (MGP, s.f. a)

2- Como hemos mencionado, en julio del 2014 se crea la **Dirección General de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia**. Asimismo, el 30 de octubre de 2014 se sanciona la Ordenanza 21.993 que establece que el **Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (CeMAED)**, estará a cargo de la gestión del conocimiento en materia de seguridad pública. El mismo, se conforma de un equipo multidisciplinario de analistas que, a partir de datos de fuentes oficiales, produce informes periódicos y estudios específicos en busca de comprender los fenómenos delictivos y orientar la toma de decisiones. Según el portal de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón

La Dirección General de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia (CeMAED) forma parte de la estructura de la Secretaría de Seguridad desde su formación en noviembre de 2013. Las funciones del área son la compilación y creación de registros delictuales, el análisis de datos y la elaboración de propuestas de acciones, medidas y planes de seguridad para todo el territorio del Partido de General Pueyrredón. (MGP, s.f. g)

3- **La Dirección General de Coordinación de Programas de Protección comunitaria**. Según el portal web de la Municipalidad de General Pueyrredón, dicha dirección

[...] tiene por objetivo facilitar las acciones de prevención del delito y la violencia en el Partido de General Pueyrredón. Para ello se establecen vínculos entre los vecinos/as de Mar del Plata y Batán con otras áreas municipales, provinciales y nacionales vinculadas a la seguridad, como la Policía, la Gendarmería, el Ministerio Público y la Justicia. También se brinda asesoramiento legal para gestionar reclamos por usurpaciones de inmuebles. (MGP, s.f. b)

De esta dirección también depende la **Oficina de Protección Integral a las Víctimas**. Según el portal web de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón,

[...] brinda contención, asistencia y protección integral a las víctimas de la violencia y el delito, sus familiares y personas a cargo, estableciendo mecanismos de coordinación y de actuación, efectiva e inmediata, con las instituciones competentes a fin de evitar la victimización secundaria. (MGP, s.f. c)

4 - Por otra parte, y como ya hemos mencionado anteriormente, entre el año 2011 y principio del 2012 las acciones del gobierno local se encaminaron en crear un sistema de video-vigilancia con la instalación de cámaras en varios puntos de la ciudad y también se crea el área de Protección Ciudadana. En línea con ello, nos encontramos con varias ordenanzas relacionadas con la vigilancia a partir de la reestructuración en la seguridad

del año 2013. En agosto del 2014 se sanciona la Ordenanza 21978 para regular la utilización, captación y tratamiento de imágenes de personas en espacios públicos, mediante Sistemas de Video Vigilancia de Circuitos Cerrados (SVVCC), en el marco del Programa Integral de Protección Ciudadana. Este mismo mes, mediante Decreto 2074-14, se crea la **Dirección General de Operaciones y Monitoreo**. En octubre del 2014, mediante Ordenanza 21977, se crea el **Programa de Expansión del Sistema Municipal de Video-vigilancia** en el ámbito del Partido de General Pueyrredón. En noviembre del 2015, se sanciona mediante Ordenanza 2243, la locación del inmueble destinado al funcionamiento de la Dirección General del **Centro de Operaciones y Monitoreo**. El portal web de la Municipalidad de General Pueyrredón señala como función manifiesta que el centro

Diseña e implementa estrategias para lograr una efectiva respuesta de organismos de emergencia ante distintos eventos. Estas estrategias incluyen la implementación de mecanismos de comunicación desde los vecinos/as hacia el COM de manera eficaz, un efectivo funcionamiento de la red de video vigilancia municipal, así como de los sistemas de control de operaciones y monitoreo de seguridad vial, ingeniería de tránsito, defensa civil, emergencias, climatología y cualquier otro mecanismo de observación que proteja los valores públicos vinculados con la seguridad, salud e integridad física de la comunidad, ayudando a la prevención, a la detección y a la coordinación de operaciones (MGP, s.f. d).

Según este portal, el centro cuenta con 600 cámaras y el proyecto que se encuentra en plena ejecución contempla la instalación de un total de 1.132 cámaras. También indica que el Centro trabaja en la protección del espacio público y la prevención del delito, así como brinda asistencia en las investigaciones policiales y judiciales.

5- Asimismo, otra de las transformaciones acaecidas por esta reestructuración en la seguridad se da mediante la creación del Comando y Dirección de la Policía Local. En octubre del 2014 mediante Ordenanza 21953, se convalida el Convenio Marco de Cooperación para la implementación, mantenimiento y supervisión del sistema de **Comando de Prevención Comunitaria** en el Partido de General Pueyrredón, suscripto entre el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de General Pueyrredón. Se trata de un patrullaje durante las 24 horas de todos los días del año en los barrios de Mar del Plata y Batán, integrado por agentes de la policía de proximidad. Según lo expuesto por el portal web de la Municipalidad, cada uno de los móviles está equipado con un teléfono para que los/as vecinos/as puedan comunicarse directamente con el responsable de su cuadrícula.

El mismo mes y mediante la Ordenanza 21993, se aprueba el **Convenio de Adhesión al Régimen de Policía de Prevención Local** suscripto entre el Intendente Gustavo Pulti, en nombre y representación de la Municipalidad del Partido de General

Pueyrredón y el Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Alejandro Santiago Granados. Mediante dicho convenio, se establece un régimen para la selección de los nuevos aspirantes a oficiales policiales, con sistema de preclasificación de los inscriptos y se designa a la Facultad de Derecho para la confección de un plan de trabajo para la formación de los aspirantes. Además, se establece una serie de principios para el trabajo policial que buscan acentuar en la actividad preventiva, el uso gradual de la fuerza, evitar el uso excesivo, limitar el accionar con las armas de fuego, y proyectan una policía local de proximidad. Según el portal de la Municipalidad de General Pueyrredón

La Policía Local es un cuerpo que depende del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y que tiene presencia en el Partido de General Pueyrredón a partir de la adscripción al Convenio de Unidades de Policía de Prevención Local firmado durante 2014. La decisión de incorporarla se dio en el contexto de la creación mediante Ordenanza Municipal de la Jefatura de la Policía del Municipio de General Pueyrredón, la activación de la Escuela de Seguridad Municipal y la jerarquización del Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito de la Secretaría de Seguridad. El Municipio de General Pueyrredón de este modo dejaba clara su aspiración protagónica en materia de seguridad a través de instituciones propias que le permitía tener injerencia amplia y directa en el despliegue, la operatividad y el control de la fuerza, siendo el único Municipio en contar con un Jefe de Policía Local puesto en funciones por el gobierno municipal. (MGP, s.f. e)

La policía local tiene una serie de antecedentes: por un lado, la misma se aprueba tras el Decreto 220/2014 que declara la emergencia de seguridad; por otro lado, el 30 de junio del 2014 se declara a nivel nacional la creación de la Superintendencia de Seguridad Local. Ante la cual, mediante el Decreto N° 373/14, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires instruye al Ministro de Seguridad, a que en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley N°13.482, cree las Unidades de Policía de Prevención Local en aquellos municipios con una población mayor a 70.000 habitantes que voluntariamente suscribiesen un convenio de cooperación con la Provincia, con el objeto de fortalecer la prevención del delito a escala municipal y potenciar la descentralización operativa de la policía.

Según el artículo 8 de la Resolución 835/2014 de la Policía de Prevención Local, las funciones de la misma se centran en la observación, patrullaje y vigilancia. También hace énfasis en la necesidad de un conocimiento cabal del sector barrial sobre el cual se trabaje realizando funciones de prevención y disuasión de conflictos, hechos delictivos o contravenciones.

Por otro lado, y más allá de las direcciones previamente mencionadas, en enero del 2013 se pone en práctica el **Proyecto de Código de Justicia Municipal** (MGP, 2015) preparado por una comisión mixta para el Partido de General Pueyrredón. Fue una iniciativa concebida por un equipo a cargo de Alberto Binder - representante del Instituto Latinoamericano de Seguridad Democrática (ILSED) - con el objetivo de diseñar

herramientas que permitan mejorar la gestión de conflictos en el ámbito local. El proyecto consiste en la creación del Código Municipal de Justicia que incorpora la creación de la Casa de Justicia Municipal en distintos barrios de la ciudad de Mar del Plata, así como la constitución de jurados vecinales y la figura de vecinos/as pacificadores/as. Estas dos últimas propuestas contemplan la participación ciudadana en cada barrio para la resolución temprana de conflictos (La Capital, 2015b). Las Casas Municipales de Justicia son propuestas como centros comunitarios que procuren la cohesión barrial y fomentan el sentimiento de pertenencia y de convivencia pacífica entre los/as vecinos/as. Siguiendo al investigador y docente Guillermo Nicora:

Están pensados como agencias de intervención territorial en tres niveles coordinados entre sí: uno de orientación y asesoramiento, otro de compondores vecinales que pueden ser tanto funcionarios municipales como voluntarios, ambos especialmente capacitados), y otro de tribunales municipales formados por los jueces municipales (los actuales jueces de faltas) y jurados populares voluntarios. (2015, pp.72-73)

La implementación de dicho proyecto busca una transformación del modelo infraccional, ya que la ciudadanía deja de ser castigada por una conducta desobediente del poder estatal, y pasa a ser castigada por el daño causado a su contraparte en el conflicto.

2.2. Gestión de la seguridad durante el periodo 2015 - 2019 en el Partido de General Pueyrredón

En diciembre del 2015 hubo un cambio de gobierno municipal y asume Carlos Arroyo como intendente del Partido de General Pueyrredón.

En enero del 2015, se convalida el **Convenio de Cooperación para el Fortalecimiento de la Escuela de Policía "Juan Vucetich"**, suscripto entre el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de General Pueyrredón. Un convenio que procede del plan de seguridad de la gestión gubernamental de Gustavo Pulti. Esta escuela impartía el dictado del curso de formación profesional con certificación en "Auxiliar en seguridad pública para la prevención local" aprobado por la Dirección General de Cultura y Educación bonaerense. Se trata del mismo plan de estudios que se impartía a cualquier cadete de la Unidad de Policía de Prevención Local en todo el territorio provincial.

Pero además de esta Escuela se crea, haciendo uso de la autonomía municipal, la Escuela Municipal de Seguridad Local. Según el portal oficial de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón "La Escuela Municipal de Seguridad Local, institución enmarcada en una filosofía de seguridad democrática, es un espacio académico de formación y estudios sobre la conflictividad urbana. Constituye una experiencia innovadora

a nivel nacional e internacional” (MGP, s.f. f; La Capital, 2014). Dicha Escuela se crea con la intención de brindar una instrucción adicional a los/as aspirantes/as a la policía local, procurando promover en ellos/as el “[...] conocimiento profundo de las características sociales, culturales y el desarrollo de la conflictividad propios del Municipio” (art. 26 de la Ordenanza 21.993). Además, en entre la formación municipal se proyectaron mecanismos de capacitación permanente a través de cursos y seminarios para complementar y actualizar su formación inicial.

En línea con lo anterior, se crea una Jefatura de la futura Policía Local dependiente del ejecutivo municipal y se establece un sistema democrático para la elección del Jefe de policía, con audiencia pública en el Consejo Deliberante y posibilidad de realizar impugnaciones desde organizaciones civiles. El 9 de febrero de 2015 asume el nuevo jefe de la Policía Local.

También, durante este periodo gubernamental nos encontramos con la creación de otros programas y proyectos implementados a nivel local pero no dependientes de la municipalidad. Por ejemplo, en enero del 2015, comienza a desarrollarse en la ciudad de Mar del Plata el **Programa de Acceso Comunitario a la Justicia de la Procuración General (ATAJO)** del Ministerio Público Fiscal.

La intención es dar a conocer el trabajo que viene haciendo la gestión de la Procuración General, de las procuradurías, de los programas; la tarea de los fiscales que a veces está desdibujada porque se piensa que el fiscal es un mero acusador. Pero también es un componedor, muchas veces su trabajo es el de la escucha, el acompañamiento y la prevención, indica Julián Axat, director del Programa Atajo (La Capital, 2015a).

También se publica el Primer Informe de Monitoreo Ciudadano con indicadores de Mar del Plata para 2014 y 2015, confeccionado por la Red Mar del Plata Entre Todos (2016a). Esta organización “no gubernamental” se crea cuando Mar del Plata fue la primera ciudad argentina en formar parte de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - en el año 2012. Esta organización realiza, durante el mes de diciembre del 2016, la primera encuesta de Percepción Ciudadana (2016b). Asimismo, en el ámbito académico, se crea el proyecto de investigación “Gestión de conflictividad y justicia de proximidad Mar del Plata – Batán 2015-2016”, dirigido por el Mg Leonardo Palacios, y radicado en el Área de Investigación de la Universidad Atlántida Argentina. Un proyecto que se propone estudiar los procesos locales del ámbito jurídico-penal. Por último, en mayo de este año se realiza en Mar del Plata el Segundo Encuentro Nacional de la Red Observatorios Locales en dónde se expone el trabajo realizado por el Centro de Análisis Estratégico del Delito – fundamentalmente respecto a los resultados de la Encuesta de Victimización del año 2014 – y del Centro de Operaciones y Monitoreo.

Asimismo, se realizan una serie de modificaciones en la estructura orgánica-funcional. En mayo, se modifica el decreto que crea el Registro de Entidades Comunitarias y Sectoriales con actuación en el Partido de General Pueyrredón, que integrarán el Foro Municipal de Seguridad. Se incorpora a la mesa de trabajo a la Dirección de Cooperación Internacional y Relaciones con las ONGs. En junio, se asigna a la Secretaría de Seguridad y Justicia Municipal una estructura de gestión y administrativa. En julio, se modifica la estructura de la Secretaría de Seguridad y Justicia Municipal. Las tres direcciones mencionadas (dependientes de la Secretaría de Seguridad, Justicia Municipal y Control) en julio del año 2015, mediante Decreto 1999-15, son trasladadas a la Subsecretaría de Prevención y Abordaje del Delito. Estas son: la Dirección General de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia, la Dirección General de Coordinación de Programas de Protección comunitaria y la Dirección General de Resolución alternativa de Conflictos.

Durante el año 2016 no hemos encontrado una cantidad significativa de ordenanzas relacionadas con la prevención del delito. Sin embargo, sí se han sancionado dos ordenanzas dirigidas a la prevención/control ciudadano: en primer lugar, en noviembre a través de la Ordenanza 22954, se regula la actividad que los artistas urbanos. Se comienzan a otorgar permisos a artistas residentes en el Partido de General Pueyrredón, con el fin de regular las actividades del arte callejero. Mediante esta ordenanza se establecen prohibiciones, disciplinas a desarrollar, requisitos y normas a cumplir. En segundo lugar, en diciembre, se autoriza al Ministerio de Seguridad de la Nación a la utilización de dos espacios de dominio público y a la realización de distintas acciones en el marco de la Campaña de Promoción y Prevención de Delitos Complejos en la Costa Atlántica durante los meses de diciembre de 2016 y enero y febrero de 2017.

Por su parte, el año 2017 comienza con dos autorizaciones de relevancia. En febrero, se autoriza la ocupación de un espacio público para la instalación de una Comisaría Móvil por parte de la Secretaría de Seguridad. Dicha autorización tiene como propósito brindar mayor seguridad a tres barrios de alto poder adquisitivo de la ciudad: Barrios Nuevo Golf, Juramento y Corredor de la Avenida de Circunvalación Mario Bravo. En marzo, se autoriza a través de la Ordenanza 23104, al Departamento Ejecutivo a suscribir un Convenio de Colaboración Institucional con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Mediante el mismo, se autoriza a conformar canales de comunicación periódicos entre la Municipalidad a través de la Dirección General del Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito y el Ministerio de Seguridad a través del Departamento de Planificación y Policiamiento Predictivo del mismo, y el Centro de Atención de Telefónicas 911.

Asimismo, este mes, el gobierno municipal lanza un Plan de Seguridad 2017-2019 para el Municipio de General Pueyrredón. El mismo está integrado por acciones y

programas diseñados para dar respuesta a las necesidades y demandas de seguridad de los/as habitantes del Partido, destacando como acciones llevadas adelante “la especialización de las áreas, la inversión en recursos materiales y humanos y la coordinación interinstitucional” (MGP, 2017, p.4). El Plan detalla los ejes centrales sobre los cuales se apoyará la gestión de la seguridad en el municipio: el Eje 1 se denomina *Misiones y Prioridades* en donde se describe el rol del Municipio en la seguridad, las prioridades de abordaje, el contexto y el diagnóstico; en el Eje 2 “*Instrumentos*” se describe la estructura de la Secretaría de Seguridad y su articulación con otras dependencias locales y nacionales; el Eje 3 describe los *Esquema de Prevención*; en cuarto lugar el Eje denominado *Políticas basadas en el Conocimiento*; el quinto eje contiene la *Rendición de Cuentas*; el Eje seis los *Objetivos 2017-2019*; y el último eje incluye un apartado sobre actualización y datos complementarios. Resaltaremos en lo que sigue, los primeros cuatro ejes que son los que nos parecen más relevantes para el objetivo del presente escrito.

Con respecto a las *Misiones y Prioridades* declaradas en el primer eje, se reconoce como rol fundamental del Estado “administrar el presente y programar el futuro, a partir del cuidado de la gente, sus derechos y sus bienes a partir de la diagramación y aplicación de políticas para su defensa” (MGP, 2017, p.8). En esta declaración el Plan hace hincapié en la necesidad de que el estado municipal adquiriera un rol protagónico en la resolución de los problemas de la seguridad con funciones que se centren en mitigar o eliminar las causas de los mismos y su impacto; dejando de asumir el rol histórico de limitarse al apoyo económico que asegure la operatividad policial o a la implementación de medidas de prevención situacional. Es decir, que la gestión de seguridad se asume llevando adelante un rol activo y no meramente reactivo. Asimismo, en lo concerniente a las prioridades, el Plan diagnostica que son los robos y hurtos contra la propiedad los hechos más frecuentes en los contextos urbanos, así como los que en mayor medida inciden en la percepción de seguridad de los/as ciudadanos/as. Así, en el apartado de “diagnóstico” de este eje, se incorporan una serie de gráficos realizados por el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito de 2013 dónde se presenta que el mayor problema proviene de los delitos contra la propiedad ya que el 20% de las denuncias al teléfono 911 realizadas nombraron este hecho. También, se hace referencia al Índice Barrial de Vulnerabilidad Delictual, presentado como un instrumento desarrollado para medir cuan vulnerable es un individuo por el hecho de residir en un lugar determinado (López Arestín y Gorostegui Valenti, 2019). Según el Plan, este instrumento integra datos ambientales, sociales, de denuncias y de demanda de seguridad, al tiempo que ofrece pautas sobre la necesidad de generar acciones de prevención situacional-ambiental o socio-comunitaria (MGP, 2017)¹⁶.

¹⁶ Véase al respecto: MGP (22 de julio, 2016). CEMAED presentó el Índice Barrial de Vulnerabilidad Delictual al Intendente y su Gabinete. Mar del Plata: Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/indice-barrial-de-vulnerabilidad-delictual>

En el apartado de *Instrumentos* del segundo eje, se define la estructura de la Secretaría de Seguridad y MGP, dando cuenta de las diferentes dependencias y funciones específicas que la componen, tales como, la Dirección General de Protección Integral a las Víctimas, la Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos, la Dirección General de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia. La Dirección General de Control de Operaciones y Monitoreo, la Policía Local, la Dirección General de Coordinación Operativa del Centro de Coordinación y Mando Unificado (C.E.C.M.U.), la Dirección General de Control y Supervisión de los Servicios de Seguridad Privada y otras secretarías y direcciones municipales que se relacionan con las dependencias mencionadas tales como Desarrollo Social, Salud, etc. La mayoría de estas direcciones se mantienen desde la implementación del Plan de seguridad de la gestión de Gustavo Pulti pero con cambios en sus misiones, funcionamiento y objetivos.

El Eje 3, aborda el *Esquema de Prevención*, y se subdivide en: Prevención Socio-Comunitaria y Prevención Situacional-Ambiental. En ambos apartados se reconoce la importancia de la participación de la comunidad en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad como una de las claves para abordar las políticas de la seguridad. Se manifiesta la intención de que el abordaje de la prevención y el control del delito ya no están a cargo exclusivamente de la institución policial. En esta línea se indica:

Recuperar la confianza en la institución policial y fortalecer los vínculos entre comunidad y las fuerzas de seguridad han sido los desafíos que se asumieron, y en este esquema, la incorporación de nuevas divisiones policiales y la implementación de la Policía Local con su rol de proximidad han influido positivamente. (MGP, 2017, p.35)

Asimismo, se indica que la concepción de la prevención situacional-ambiental tiene como objetivo central la reducción de las oportunidades para la realización de los delitos a partir de la incorporación de tecnología, capacitación y equipamiento (video-vigilancia y monitoreo de alarmas). Se manifiesta que esta reducción puede orientarse en: “1. Aumentar los esfuerzos involucrados en la realización de delitos; 2. Aumentar los riesgos, ya sean reales o percibidos como tales, y detención de quien incurre en acciones delictivas; 3. Reducir las recompensas de los delitos” (MGP, 2017, p.37). Según refleja este documento, los elementos centrales de prevención situacional del modelo de seguridad en General Pueyrredón son: el Centro de Operaciones y Monitoreo y la Unidad de Policía de Prevención Local. Asimismo, indican que su accionar, despliegues y formas de patrullaje son diseñadas, evaluadas y corregidas con base en datos, información y análisis aportados por el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (MGP, 2017).

El siguiente Eje aborda las *Políticas basadas en el Conocimiento*, y se subdivide en Datos, Información y Conocimiento; Estrategias Dinámicas con Base en Análisis y

Evaluaciones y Reducción del Delito y Construcción de Confianza. En este punto, se resalta la importancia del uso de los Sistemas de Información Georreferenciada ya que permiten visualizar en el espacio los hechos delictivos y, por tanto, analizarlos contextualmente a partir de un diagnóstico situacional de cada manifestación delictiva, sus características y las posibles intervenciones que amerita. Se resalta la importancia de comenzar por un diagnóstico del fenómeno delictivo y su comprensión, previo al abordaje y la intervención reactiva.

Por último, es interesante realizar un repaso por el eje seis dónde se enumeran los objetivos de seguridad para el 2017-2019. En el mismo se destacan los Desafíos de Seguridad para 2017-2019, el Fortalecimiento de la Secretaría de Seguridad, la Capacitación de los recursos de la Seguridad Local y la Red de Alerta Vecinal. En lo concerniente a los desafíos, mencionan dos instituciones: Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito y en Centro de Operaciones y Monitoreo. Con respecto al primero, se menciona que un nuevo trabajo a concretar es el estudio sobre reincidencia delictual, sus orígenes y efectos. Con respecto al segundo, enumeran una serie de desafíos entre los cuales se mencionan una serie de innovaciones tecnológicas como Video Analytics¹⁷, Software de Alertas¹⁸ y los Postes SOS¹⁹. También se proponen expandir el Sistema de Video-vigilancia junto con la Integración de Sistemas Privados, la expansión del Sistema de Alertas (botón de pánico) e implementar el Sistema de Foto Multa. Asimismo, y con respecto a La Red de Alerta Vecinal, se menciona que “[...] es una iniciativa de la Dirección General del Consejo de Seguridad y la Oficina de Intermediación para incorporar a los/as vecinos/as de los barrios del municipio como gestores y tutores de la seguridad de sus ámbitos” (MGP, 2017, pp.55-56).

Luego de la publicación del Plan, en septiembre del 2017 se prohíbe, mediante Ordenanza 23368, la incineración y quema de neumáticos y/o cualquier otra sustancia capaz de provocar humo, gases contaminantes de cualquier tipo y composición química; “[...] realizadas en manifestaciones o protestas públicas, espontáneas u organizadas, como así también cualquier accionar que se invoque para dicho proceder, ya sea en el ámbito público o privado. Se establecen multas” (Ordenanza, 23368). Es una ordenanza que recibió muchas críticas por parte de organizaciones sociales y ciertos partidos políticos. El argumento central fue que dicha ordenanza busca “criminalizar la protesta” (Quedigital, 2017).

¹⁷ Utilizar aplicaciones de Software para el análisis de los videos almacenados.

¹⁸ Implementar una Aplicación de Alertas Municipal para teléfonos inteligentes. Se busca que se pueda informar de un evento delictivo de manera alternativa al 911. También quieren implementar mediante esta aplicación, la posibilidad a que desde el dispositivo se pueda transmitir audio y video al Centro de Operaciones y Monitoreo.

¹⁹ Instalar un Sistema de Postes SOS en distintos lugares de tránsito peatonal masivo. Estos Postes permitirían que una persona pueda reportar un evento presionando un botón intercomunicador con el Centro de Operaciones y Monitoreo.

Entre diciembre del 2017 y febrero del 2018, se realizan varias modificaciones a los artículos de las Ordenanzas 21978 y 21977 referida a la utilización, captación y tratamientos de imágenes de personas en espacios públicos, mediante Sistemas de Video - vigilancia de Circuitos Cerrados. Dichas modificaciones, responden a los objetivos del plan de seguridad 2017-2019 mencionados en el eje seis: las innovaciones tecnológicas y la expansión del sistema de video-vigilancia, el de alertas y el de foto-multa.

En marzo del 2018, mediante Ordenanza 23616, se crea el Programa Alerta Mar del Plata también respondiendo a los objetivos mencionados en el eje seis del Plan. Dicho programa se basa en la colocación de un dispositivo de alarma en la vivienda de un/a vecino/a, el/la que permitirá que puedan conectarse a través de una aplicación digital que permite activar la alarma, replicar a los/as vecinos/as y dar aviso inmediato a las fuerzas de seguridad.

Por último, en el año 2018 por razones presupuestarias y de desorganización, las Unidades de Policía de Prevención Local terminaron, hasta ahora, absorbidas por la Policía Bonaerense. Lo que sabemos es que dicha modificación implica, por un lado, el cambio de uniforme; por otro, la desvinculación con la Municipalidad. Sin embargo, sus funciones y misiones siguen siendo las mismas.

3. Análisis de los aspectos actuariales en los planes de seguridad y las principales ordenanzas del ámbito criminológico en el Partido de General Pueyrredon, durante el periodo 2011-2018

La intención del presente apartado es analizar en qué medida las características de la criminología administrativa / actuarial, se manifiestan en las medidas implementadas por los planes de seguridad y las ordenanzas relatadas anteriormente. Asimismo, se analizarán los efectos de dicha manifestación, fundamentalmente en lo que respecta al ejercicio del control social.

El análisis de la vinculación entre las características del actuarialismo con las medidas securitarias implementadas en el Partido de General Pueyrredón lo hemos categorizado en tres grandes grupos: 1. el control del espacio público; 2. el diagnóstico a través de la construcción de datos; 3. el involucramiento de la comunidad en la prevención del riesgo y del conflicto. Los tres grupos se interrelacionan y complementan con respecto a las características constituyentes del “Modelo Gerencial-Actuarial de Penalidad” (Brandariz García, 2016), pero en pos de facilitar el análisis, optamos por dividir en categorías analíticas que puntualicen en mayor medida distintos aspectos relativos al actuarialismo.

Un primer aspecto a resaltar previo a las categorías de análisis, es la perspectiva con la que se procede en ambos planes de seguridad analizados. Para ello, es interesante traer a colación el concepto de la “coordinación interagencial” (PiPP, 2012), ya que precisamente hace referencia a una intervención desde múltiples áreas y sectores en pos de la prevención del delito. El mismo, surge de un sector de la criminología crítica que evalúa, a fines de la década del ‘60 y principios de los ‘70 en el contexto inglés de las políticas conservadoras de Margaret Thatcher, que la izquierda no tiene propuestas de política pública en materia de seguridad. A partir de esta evaluación y con la intención de confrontar a las políticas de “ley y orden” de Thatcher, comienza un camino de elaboración de políticas públicas de seguridad progresistas. Se trata de un proceso mediante el cual se sincronizan medios, recursos, esfuerzos de dos o varias instituciones o agencias en la búsqueda de generar valor en la gestión pública, para lograr objetivos definidos. En esta línea, según Enrique Font, el gran desafío de las políticas de seguridad en Argentina, a partir del Plan de Seguridad Ciudadana en el año 2009, fue lograr una coordinación intersectorial en materia de seguridad (Pipp, 2012). Lo que implicaba, por un lado, entender al delito como un fenómeno social, vinculado a procesos estructurales (empleo, inclusión social, etc.), y a procesos culturales; y, por otro lado, lograr articular las agencias e instituciones de Nación, Provincia y Municipio y también la sociedad civil, en las intervenciones. En una entrevista, el criminólogo sostiene que todavía falta mucho para alcanzarlo, pero que en Argentina se está más cerca que hace quince años atrás. Una evidencia de ello es que uno de los puntos del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD) fue sostener una retórica política en la cual se entendía al delito y la criminalidad como un tema integral, complejo y multicausal.

A su vez, esta coordinación interagencial se vincula con el enfoque epidemiológico de la prevención que identifica tres niveles de intervención: 1) prevención terciaria, que actúa sobre el delincuente y la víctima y, por ende, depende del accionar del sistema de justicia criminal para evitar la reiteración de conductas delictivas, por medio de medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación.; 2) prevención secundaria, dirigida hacia la identificación de grupos y espacios de riesgo, buscando intervenir en ellos para evitar la revictimización y la comisión de delitos, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan “corregir” o “rectificar” personas y/o situaciones problemáticas; y 3) prevención primaria, actúa sobre los contextos sociales y situacionales que favorecen el delito; con lo cual involucra estrategias dirigidas a la población en general en la búsqueda de crear condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos (García y Ávila, 2015; Sozzo, 2000b).

En lo que sigue analizaremos las tres categorías de análisis advirtiendo y analizado la interagencialidad y los niveles de intervención del discurso preventivo;

haciendo especial hincapié en los objetivos de las intervenciones preventivas: situacional, social y comunitaria.

4.1. El control del espacio público

Consistente con la búsqueda de regular los niveles de riesgo y mantener unos niveles de delincuencia tolerables y admisibles, relatamos en el apartado precedente muchas ordenanzas vinculadas estrictamente con la regulación en la vía pública.

Para comenzar, la creación en el año 2011 del Departamento Operativo de Control del Espacio Público manifiesta una intención de controlar y prevenir posibles riesgos en la vía pública. De esta dirección se desprenden las ordenanzas vinculadas a la quema de neumáticos, la regulación de los artistas callejeros, los limpiavidrios y la venta ambulante.

Asimismo, incluimos en esta categoría las ordenanzas vinculadas con la seguridad vial. Desde el año 2011 hasta la actualidad hemos relatado ordenanzas que se basan en autorizar la implementación del uso de medios electrónicos para el control de infracciones (Ordenanza 20309 hasta la Ordenanza 23772 en marzo del 2018).

Además, incluimos como parte del control del espacio público, las ordenanzas y programas vinculados a la video-vigilancia. En todo el periodo analizado se observa una constancia en las acciones del gobierno local en torno a la implementación, profundización y expansión de un sistema de video-vigilancia en el Partido de General Pueyrredón; fundamentalmente en el marco del Programa Integral de Protección Ciudadana. Consideramos la creación del Centro de Operaciones y Monitoreo (COM) y los programas de Expansión del Sistema Municipal de Video-vigilancia como un claro ejemplo de la implementación de técnicas de prevención situacional del delito en el Partido. Estos programas sintetizan la puesta en práctica de la prevención situacional, así como también del diseño ambiental, ya que su trabajo en conjunto con el Centro de Análisis Estratégico del Delito permite relacionar el delito con los datos geográficos.

Estas ordenanzas y programas previamente mencionados se engloban en lo que hemos relatado en el primer apartado como táctica situacional y ambiental, la cual se presenta fundamentalmente como respuesta pragmática a determinadas “crisis de seguridad” (aumento de la criminalidad, aumento de la sensación de inseguridad). Según Sozzo:

[...] los potenciales infractores no son los únicos blancos u objetos a los que están dirigidas las técnicas de intervención desarrolladas en el marco de esta táctica situacional y ambiental. También pueden estar dirigidas a la población en general, a las potenciales víctimas, a los infractores conocidos, a las víctimas conocidas y a los vecindarios/comunidades. (2000b, p.11)

De esta manera, coherente con la lógica actuarial, las acciones del gobierno local en torno a la seguridad, en los dos gobiernos analizados, se centraron en la idea de vigilancia no sólo en cuanto única forma predictiva necesaria para la gestión de los riesgos y la minimización de sus efectos, sino también en cuanto a la intención de brindar una sensación de protección en la ciudadanía. Con respecto a esto último, la reestructuración de la gestión en seguridad se dio en un contexto de crisis y de fuertes demandas por más seguridad. En lo concerniente a la impronta de la vigilancia como medio de control, se pasa de una vigilancia “encerrada” a la vigilancia “genérica” (Rodríguez, 2008), a partir de la cual a través de la canalización de temores se normaliza la necesidad de protección. Así, las viejas instituciones disciplinarias - cárcel, hospital, fábrica, escuela - del panoptismo decimonónico (Foucault, [2004]2006), tienden a ser reconfiguradas por formas de control abierto, flexible, continuo y modulable (la video-vigilancia, las cámaras de control del tránsito, las ordenanzas abocadas hacia el control y la prevención de posibles riesgos en la vía pública, etc.).

En relación con ello, una de las temáticas recurrentes en torno a la prevención del delito en la gestión de la seguridad local ha sido la escasa articulación entre políticas y acciones de prevención situacional y aquellas de prevención social²⁰ (Sozzo, 2000b; Ayo y Dallorso, 2011). Dicho debate se sustenta en que, lejos de producirse esa articulación, el recurso de prevención más utilizado en las políticas locales es el de la mayor presencia policial.

En esta línea, también sería propicio incluir en esta categoría del “control del espacio público”, la creación del Comando de Prevención Comunitaria (en adelante CPC) y de la Policía Local. Según el Informe del Centro de Análisis Estratégico del Delito, al CPC le fueron atribuidas las funciones de “[...] prevención y mantenimiento de la seguridad pública, por medio de la disuasión o cese de delitos y contravenciones, la protección de personas y bienes, el control y el uso racional de la fuerza pública” (CeMAED, 2015b, p.5). Funciones que se encuentran ligadas a una acción en particular: el patrullaje. Por su parte, ante la adherencia al régimen de policía de Prevención Local decretado por el ejecutivo provincial, se consolida la creación de la Policía Local en octubre del mismo año. Como hemos mencionado en el apartado anterior, las funciones de esta policía también se vinculan con la observación, el patrullaje y la vigilancia. Asimismo, se busca que dicha policía tenga un conocimiento cabal del sector barrial sobre el cual trabaja, realizando funciones de prevención y disuasión de conflictos, hechos delictivos o contravenciones.

²⁰ Nos referimos con prevención social a la conjunción de intervenciones propias del campo de la política social con intervenciones propias del campo de la política criminal. El modelo de prevención social se caracteriza por intentar influir en las supuestas causas sociales-estructurales que explicarían los comportamientos delictivos. AYO, E.J. y DALLORSO, N. (2011). (In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito. *Política Criminal*, 6(11), 1.18.

Desde la década de 1980, en Europa occidental, una corriente persistente tanto en el campo criminológico como en el seno de los cuerpos de policía, trata de “privilegiar la prevención en relación a la represión”, considerándola como “un servicio público más entre los otros que presta el Estado moderno a sus ciudadanos”, tratando de generar relaciones de proximidad, de familiaridad y de cooperación con la ciudadanía. Así, “[...] la policía “de proximidad”, “comunitaria” o “de barrio” es concebida como “un nuevo enfoque filosófico, organizativo y operacional de la policía en el medio urbano” (Normandeau, 1994, pp.40-41), el cual sugiere una relación de colaboración entre ésta y la comunidad para enfrentar a la delincuencia y desarrollar programas de prevención del delito. De acuerdo a Chalom, Léonard, Vanderschueren y Vézina (2001), los principios de dicha policía comunitaria se tradujeron en i) prevenir el crimen en lugar de reprimirlo mediante el uso de la fuerza y de sanciones, ii) usar la fuerza física y la represión como un último recurso, una vez agotada la persuasión, el consejo y las advertencias, iii) acercar la policía a la personas y grupos, ya que de esta manera se posibilita ganar confianza y respeto en las tareas que despliegan y iv) buscar la cooperación de la ciudadanía para hacer frente a la criminalidad y reducir el sentimiento de inseguridad. Además, el modelo de policía comunitario y los principios concebidos tenían como figura emblemática el patrullero de a pie en aras de establecer una relación directa con la población (Chalom et al., 2011). En suma, las características clave del modelo comunitario incluían la creencia de que la policía no podía librar una guerra efectiva contra el crimen por sí sola, sino que requería la participación de la población local y el involucramiento de múltiples agencias, tanto agencias en el sector público como voluntarias. Todo ello con la intención de construir un sentido de comunidad. A su vez, el carácter “glocal” (Recasens i Brunet, 2012) que enmarca a las políticas en seguridad actuales, también se asienta en la necesidad de una “policía de proximidad” que contrarreste los planteamientos “duros” de tolerancia cero, con un acercamiento a la ciudadanía, buscando atender a las necesidades y demandas ciudadanas de mayor seguridad en un espacio local.

En línea con dichas funciones manifiestas (Merton, [1973]1977)²¹ analizaremos críticamente las bases teóricas de dicha intervención y su correspondencia con la prevención desde una lógica actuarial. Como hemos visto en el primer apartado, la prevención actuarial no es entendida en términos de apelar a las causas estructurales de la inseguridad sino vinculada a la predicción del delito y la reducción de oportunidades para su acontecer. Asimismo, no sólo se ha resignificado como concepto sino también refuncionalizado: de operar como un igualador entre grupos sociales, la lógica actuarial trae aparejada la configuración de los procesos de segregación urbana (García y Ávila,

²¹ Siguiendo a Merton la función manifiesta, en contraste con la latente es aquella función explícitamente cumplida o buscada por el actor social en orden al logro de un fin u objetivo; es conocida por el actor y por los demás (Merton, [1973]1977).

2015). En lo que sigue analizaremos estos efectos de la prevención permeada por la lógica actuarial en lo que al CPC y la Policía Local respecta.

En principio, estas instituciones propias de la seguridad ciudadana son vinculadas a conceptos como el de “proximidad” o “prevención” pero funcionan con otros objetivos que no tienen que ver con la integración de las personas excluidas y sí con su control. Entre lo que se propicia como función manifiesta de la “proximidad” es que se “[...] apunta a estar cerca de los problemas para abordarlos de un modo preciso, proactivo y sensible” (MGP, s.f. e). Sin embargo, también podemos advertir que lo que se busca mediante la misma, es mejorar la relación entre los ámbitos formales e informales (terreno social) del control social. No como ámbitos separados sino fomentando su coordinación, esto es, la participación ciudadana o la vigilancia informal no son sustituidas, sino que son incorporadas a la misma gestión policial (García y Ávila, 2015). Ampliaremos este aspecto en la tercera de las categorías analizadas en el presente apartado, donde discurriremos en la denominada “táctica comunitaria” como parte constituyente de la configuración de una figura de ciudadano/a que no sólo es objeto del dispositivo securitario sino un sujeto activo en la producción de seguridad.

Ligado a esta ampliación del control social, otro de los efectos de esta prevención actuarial tiene que ver con que, al brindarle a la intervención policial la tarea de gestionar los conflictos vecinales, se contribuye a mermar una seguridad tejida a través de la construcción y afianzamiento de lazos comunitarios. Es decir, una seguridad constituida a partir de la co-presencia, la autogestión del espacio común y de los cuidados mutuos. En suma, mediante el modelo de “policía de proximidad”, se vislumbra una vuelta a devolver al terreno social funciones de control y disciplina (algo que durante el *‘welfare state’* se había logrado cambiar, promoviendo la delegación de la función de los sistemas de control social a las agencias profesionalizadas).

En esta línea, otra de las implicancias que tiene el concepto de “proximidad” en el funcionamiento de esta policía, así como del CPC, se vincula con otros aspectos actuariales: por un lado, la tarea de detectar aquellos factores riesgosos con la finalidad de tasarlos; por otro, demostrar eficiencia a partir de la recogida de información y posterior generación de datos estadísticos.

Respecto a ello, y consistente con una perspectiva de seguridad democrática, en ambos planes de seguridad se plantea la intención de conformar un ámbito policial que actúe cada vez más por objetivos e indicadores de rendimiento. Lo que significa, como hemos mencionado entre las características del actuarialismo, una perspectiva que se basa en que la actividad policial tiende a evolucionar desde una intervención reactiva de investigación de delitos ya cometidos a otra proactiva, en la que se funciona de acuerdo con una previsión estratégica de objetivos. Justamente, la enorme fuente de generación

de factores de riesgo se deriva de observaciones policiales y de cifras estadísticas que permiten conocer aquello que genera “inseguridad objetiva” (además de la opinión pública que se nutre de la inseguridad subjetiva). En otras palabras, la detección de riesgos marca el termómetro de rendimiento de la actividad policial. De ello se deriva que el CPC y la Policía Local deban desplegar funciones de patrullaje por las calles, permanecer en los parques, caminar cerca de los/as vecinos/as, recabar información, realizar controles de identidad, etc. Son funciones que tienen la finalidad de detectar posibles peligros y, además, de engrosar las estadísticas (las cuales serán permanentemente trasladadas al Centro de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia).

Una de las mayores consecuencias de lo antedicho, se vincula con la puesta en práctica de la detección de riesgos. Si de lo que se trata es de “gobernar la violencia [...] para minimizar las probabilidades de ocurrencia del fenómeno a través de la identificación de los factores de riesgo asociados a ella” (Dammert, 2007, p.32), la prevención como técnica de gestión material de la inseguridad no puede aplicarse de manera generalizada y simétrica a toda la población. Su carácter es diferencial y este trabajo, de diferenciación de cuerpos en categorías identitarias y grados de ciudadanía, lo realiza la policía. En este sentido, se relega en los agentes a pie de calle la tarea de aplicar, a partir de criterios de los que disponen - criterios visuales-culturales—, la identificación preventiva de sujetos, y - a través de criterios tipológicos y geográficos -, la diferenciación de espacios y tiempos. Pese a que la lógica actuarial de la prevención se adjudique criterios de objetividad, la predicción de riesgos está teñida por subjetividades que, en el caso de la institución policial, se encuentran atravesadas por – entre muchas otras cuestiones – centrarse en el delincuente más que en los procesos de criminalización.

Lo antedicho es reflejado por el “Informe de los 56 días de funcionamiento del Comando de Prevención Comunitaria”. Dicho informe hizo público en el año 2015, el derroche de recursos policiales volcado a la estigmatización de jóvenes vulnerables detenidos bajo figuras de “averiguación de identidad o ilícito” (DAI)²², por “encubrimiento” y “averiguación de antecedentes”. Asimismo, el informe anual “Policía Local de General Pueyrredón - 1 de octubre de 2016 al 30 de septiembre de 2017” constata que un 58% de las actuaciones de la policía local tuvieron que ver con intervenciones frente a la sospecha sobre la comisión de alguna falta o delito. Es así como queda constatado, que el funcionamiento de la Policía Local, así como del CPC, pone el acento en actos pre-delictivos y “[...] no persigue tanto actos ilegales como ilegítimos, y no tiene como objeto tanto a delincuentes como a pobres” (García y Ávila, 2015, p.66). Si de lo que se trata no es de perseguir el delito sino de prevenirlo situacionalmente a través de la saturación o

²² “La denominada detención en averiguación de identidad (DAI) implica el ejercicio de un poder punitivo paralelo, independiente de todo cauce institucional programado, caracterizado por un entramado de redes de intervención pública en la esfera individual de las personas, aun cuando no exista una conducta predefinida como “delito” (Tapia, 2019).

presencia permanente, la gestión policial requiere operar diferencialmente sobre ciertas personas y grupos. Lo siguiente se traduce en una finalidad ligada exclusivamente al control poblacional de los que se ajustan a una definición del “desviado que delinque” previamente establecida, no por el acto cometido sino por la posición del individuo en la pirámide social. La humillación con palabras y acciones a los sectores con la etiqueta de “desviados”, “peligrosos”, la obligación de vestir de una forma específica, la restricción a la circulación por determinados territorios y la imposibilidad de transitar por algunos espacios, son prácticas que, además de no ser registradas y por ende carentes de control, se reproducen al encontrar en la DAI un respaldo jurídico.

Según Tapia, la DAI opera como sanción residual para aquéllos que se rebelen contra estas expresiones de la violencia policial (Tapia, 2019). Dicho autor, nos abre otra puerta de análisis al respecto. Si bien, como ya hemos mencionado, la técnica del *profiling* o los criterios utilizados para la detección de riesgos están marcados por criterios subjetivos que estigmatizan y segregan, también se responde al modelo actuarial cuando se pretende la conversión del indocumentado en un cuerpo sumiso, o incluso, cuando se interviene sobre quien puede identificarse, pero constituye un peligro potencial que debe desactivarse mediante un desplazamiento territorial, mediante una inmovilización temporal. Esto, según Tapia, se transforma en un castigo sustituto, una sanción marginal, librada a la discrecionalidad policial en base no a acciones, sino a estereotipos definidos.

Podríamos pensar que una forma de que esto cambie y se apropien lineamientos de la seguridad democrática en la gestión de la seguridad, debe promoverse desde la propia formación policial. Al respecto, ante la declaración de emergencia en seguridad del 2014 en la provincia de Buenos Aires, el foco estuvo puesto en la urgencia por aumentar el número de policías en la calle, partiendo de la identificación de “nuevas modalidades delictuales” (Decreto 220/14). Las velocidades de las que requiere una “urgencia”, lleva a que la formación policial se reduzca a 6 meses, permitiendo al entonces gobernador Daniel Scioli contar con 10.000 policías nuevos/as en un año (Bessone y Palmisciano, 2019). En esta línea, la Escuela de Policía “Juan Vucetich” - creada con el propósito de elegir los/as aspirantes y hacerse cargo de la formación policial -, tenía un régimen similar al que venía funcionando en la Escuela de la Provincia de Buenos Aires; esto es, con los rigores propios de este tipo de instituciones fuertemente verticalizadas y militarizadas (Bessone y Palmisciano, 2019). Como hemos visto en el segundo apartado, hubo un intento de una formación distinta y alternativa con la creación de la Escuela Municipal de Seguridad Local²³ creada con las iniciativas de democratizar las fuerzas de seguridad (que se habían emprendido a nivel nacional y provincial durante las últimas décadas) y con la intención de adecuar a la policía local al modelo de “policía de proximidad”, pero lo cierto es que la

²³ Para mayor información ver documento de presentación de la Municipalidad de General Pueyrredón: <https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/policia/presentacion%20emsl.pdf>.

formación troncal de la policía local fue brindada por la Escuela “Juan Vucetich”. Ello se evidencia comparando las cargas horarias, mientras que en esta última se cursaba de lunes a viernes en jornada completa, la formación municipal sólo se dictaba los días sábados y constituía una formación complementaria en el plan de estudios²⁴. Además, es de suma importancia aclarar que esta formación complementaria solo se aplicó para los/as cadetes que formaron parte de la primera camada, ya que llamativamente interrumpió su funcionamiento luego de que aquellos/as egresaran. Al parecer, esto habría ocurrido porque el Municipio no abonó a la Facultad de Derecho las sumas a las que se había comprometido oportunamente (Redacción 0223, 206). En suma, a partir del gobierno de Arroyo, los ciclos lectivos sucesivos volvieron a orientarse a la tradicional formación de miembros de la Policía Bonaerense (Bessone y Palmisciano, 2019).

Por último, y en relación a la “coordinación interagencial” que mencionamos al comenzar el apartado, si el CPC y la policía local hubiesen sido consistentes con una “policía de proximidad” basada en un enfoque de derechos, la complejidad que supone pensar los conflictos sociales como intrínsecos a un orden desigual, no sería compatible con un plan de seguridad que se centra sólo en las acciones de la Secretaría de Seguridad (tanto el CPC como la policía local, se vinculan sólo con el Centro Municipal de Operaciones y Monitoreo y con el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito). Ambos planes de seguridad descriptivos en el apartado precedente, proponen la investigación de factores de riesgo social pero no se plantea dicha tarea abordado por el trabajo mancomunado de diversas instituciones (salvo por la poca y breve formación complementaria brindada por la Escuela Municipal de Seguridad Local). Por el contrario, ambos planes de seguridad proponen un plan preventivo que implica abordar dicha investigación a partir de las áreas de la Secretaría de Seguridad anteriormente nombradas, las cuales podrán aportar instrumentos clásicos de mantención del orden social, siendo poco probable que puedan incorporar un punto de vista que permita establecer el estrecho vínculo entre la seguridad, la inequidad y el desorden en las esferas de lo social, lo económico y lo político. Es decir, trascendiendo el centrar la mirada únicamente en la esfera de lo delictual.

De todo lo anterior, se desprenden efectos que vislumbran un abordaje cada vez más policial de la gestión de las poblaciones, fundamentalmente de las más vulneradas; lo que algunos autores denominan como una ‘policialización de lo social’ (García y Ávila, 2015; Brandariz García, 2016). Junto con la implementación de algunos lineamientos de

²⁴ Se dictaba en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata y estuvo a cargo de profesionales con título universitario y funcionó bajo la expresa prohibición de realizar “...procedimientos o técnicas didácticas que supongan el desarrollo de movimientos de orden cerrado; marchas marciales; o actividades físicas sancionatorias o disciplinantes o cualquier tipo de enseñanza que propicie actitudes discriminatorias o confunda la actividad policial con la actividad militar” (art. 27 de la Ordenanza n°. 21.993).

una perspectiva “democrática” o “ciudadana” de la gestión en la seguridad, las funciones de la policía son recubiertas de una estética propia de ‘lo social’ que le permite alejarse de una imagen de violencia, represión y control para acercarse a conceptos simbólicos como los de ‘proximidad’, ‘cercanía’, ‘confianza’. A nuestro entender, a lo que conlleva dicho intercambio de funciones, es la consolidación de una legitimación social que otorga respaldo a los cuerpos de seguridad, al tiempo que, claro está, los rasgos de su trabajo y actuación no se modifican (su trabajo eficaz sigue consistiendo en la represión, sanción y/o detención ya no sólo del infractor sino también del potencial infractor). En suma, lo que provoca esta mezcla de aspectos policiales y sociales, entre otras cuestiones, es el mantenimiento, sostenimiento, contención del orden social, del ‘status quo’, aun en sus variaciones progresistas y ‘democráticas’.

4.2. Diagnóstico a través de la construcción de datos

La consolidación del Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia (CeMAED) es un ejemplo concreto de una intención consistente con la búsqueda del cálculo de los riesgos. Retomando lo expuesto en el primer apartado respecto a las características de la criminología administrativa/actuarial, podríamos adelantarnos a analizar que ambos planes de seguridad – a través de la creación de dicho centro – se vinculan a la perspectiva que se centra en la utilización de la estadística para diagnosticar la realidad social. La mayoría de sus estudios están destinados a la realización de diagnósticos de la realidad del Partido de General Pueyrredón con la intención de incidir en la elaboración de políticas públicas. Los principales informes del CeMAED son: los Mapas del Delito, las Encuestas de Victimización, El índice Barrial de Vulnerabilidad y los informes de Homicidios Dolosos, los Informe sobre robo y hurto de automotores; los informes sobre violencia de género: análisis de denuncias policiales y los informes sobre tenencia de estupefacientes para consumo personal.

Ahora bien, si bien la utilización de la estadística en ambos planes de seguridad no se vincula al *profiling* o elaboración de perfiles de infractores individuales, sí que podemos observar la búsqueda de producir información no sólo con el objetivo de vincularla a la elaboración de políticas públicas, sino también para la identificación de situaciones de riesgo. Sin embargo, para poder identificar situaciones de riesgo – léase: comprender las dinámicas territoriales sobre las dimensiones cuantitativas de las violencias, las posibilidades de acceder a distintas formas de resolución de conflictos y los diferentes factores que influyen en la comisión de determinados tipos de delitos -, se requieren múltiples visiones y disciplinas que lo aborden. De esta complejidad emergen muchas preguntas respecto a la elaboración de las estadísticas: ¿es la generación de mapas del delito o las encuestas de victimización un instrumento que permita el análisis multicausal del fenómeno delictivo?; ¿no es contraproducente en cuanto continua con la

estigmatización y la discriminación selectiva? Los informes y reportes del Centro, ¿son una información que trae aparejado un aparato estatal receptivo para forjar políticas públicas en otros ámbitos? O lo que es lo mismo, ¿se encuentra realmente destinado a proveer información en pos de la generación de políticas integrales con perspectiva intersectorial? ¿o son sólo un recurso de demostración de eficiencia estatal y contención del descontento ciudadano? En palabras del director del Instituto Latinoamericano de Seguridad Democrática, “Cuanto más y mejor sea el conocimiento de la conflictividad de base, mayor será el margen de maniobra para llevar adelante políticas complejas de menor costo y mayor efectividad” (Binder, 2016, p.26). Binder sostiene, que dicho conocimiento no debe basarse sólo en conteos de casos o personas, sino que implica el conocimiento de interacciones social específicas (Binder, 2016). Ahora bien, en el Partido de General Pueyrredón, la información sobre los fenómenos sociales de base respecto de los cuales debe intervenir la política de seguridad municipal ¿muestra estas interacciones? Concretamente, ¿la información producida es sólo un agrupamiento de hechos más o menos conexos o se inscriben en una secuencia, un proceso social de larga duración?

No constituye nuestro objetivo responder a todas estas preguntas de manera puntual, pero sí nos servirán de guía para analizar la penetración de elementos actuariales en la elaboración de estadísticas del CeMAED.

En un trabajo realizado por el sociólogo Cristian Tibaldi y por la autora del presente trabajo, publicado en la Revista Perspectivas Metodológicas (2017) analizamos las falencias en la producción de información estadística, registrando el contenido de todos los sitios web donde las diferentes agencias estatales y no estatales publican datos de acceso público sobre hechos de violencia referidos al Partido de General Pueyrredón. A grandes rasgos, nos encontramos con que la mayoría de la información analizada no se encontraba actualizada, al tiempo que primaba una gran variabilidad en los límites temporales. A su vez, la mayoría de las fuentes se originaban en agencias de control social penal, como el Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal, lo cual muestra el protagonismo que la dimensión legal-punitiva tiene por sobre otros aspectos de la violencia. Es un factor que puede tener como resultante la primacía de cifras enmarcadas en la relación conflictiva que los/as jóvenes tienen con la ley, relegándose el registro de cifras sobre procesos de violencia. Asimismo, analizamos que el registro de los hechos era asumido como una mera tarea técnica encargada a personal con poca formación en el área metodológica, a la vez que el diseño estadístico se daba profundamente ligado a las necesidades políticas del momento. Una de las mayores consecuencias de ello es la invisibilidad de los sujetos implicados en un hecho de violencia. La mayor parte de la información encontrada refería a hechos o datos presentados y analizados como una fotografía instantánea, invisibilizando el conjunto de acciones que los cuerpos viabilizan, es decir, las relaciones sociales que hay por detrás del hecho. En suma, encontramos que sólo dos de las

veinticuatro fuentes analizadas –CeMAED y R.E.U.N.A.– nos provee información sobre las tres variables objeto de estudio: violencia, edad y territorio. Esto es, cierta información específica de un contexto social con particularidades propias, relacionando el hecho violento registrado con características del sujeto víctima y/o victimario. El resto de las fuentes construye las cifras de violencia como hechos puntuales y aislados de todo proceso social, los cuales permiten caracterizar los efectos de la violencia, pero sin ahondar en las causas que la generan a nivel social e institucional.

Centrándonos en la labor del CeMAED, además de posibilitar la correlación de variables, se puede visualizar cierta intención de profundizar en la construcción de datos con algunos de sus informes estratégicos. Por un lado, los informes de homicidio dolosos que utilizan desde sus comienzos (año 2013), buscan la correlación de variables como el género, la edad, el territorio. Por otro lado, en el informe denominado “Conflictividad Violenta y Gobierno Local - 2018” observamos un intento por profundizar en el análisis de las interacciones sociales de la conflictividad por lo que se realiza una investigación de carácter cualitativo con entrevistas a veintitrés referentes de organismo social y territoriales. El informe indica en un apartado “La innegable cifra negra, la especificidad e interrelación de los conflictos, la multiplicidad de factores que influyen en el fenómeno criminal exigen de una integralidad de las fuentes utilizadas” (CeMAED, 2018). Sin embargo, la realidad es que, exceptuando estos informes específicos, el conjunto de reportes e informes del Centro elabora y utiliza la estadística de una manera actuarial. Esto es, con la intención de conocer, contabilizar y predecir riesgos, al tiempo que demostrar eficacia en la gestión de las “inseguridades”. A ello se suma que a partir de la intendencia de Carlos Arroyo – puntualmente desde el mes de enero del 2017 -, la producción estadística del Centro sufre cambios que directamente anularon las intenciones de complejizar en la producción estadística. Comenzaron a publicarse reportes periodísticos mensuales en dónde la única información brindada es respecto a: las demandas de seguridad - a través de los Llamados al Centro de Atención Telefónica de Emergencias 911 -, la operatividad policial y el análisis de la video-vigilancia y el sistema de alertas – a través del registro de eventos del Centro de Operaciones y Monitoreo.

Profundizando en las reflexiones respecto a la penetración actuarial en las formas de producir estadística del Centro, la mayoría de sus informes recorta el problema de la criminalidad a responsabilidad individuales. La única información que brindan los Mapas del Delito, es el conocimiento de cuales son los ámbitos o lugares donde se encuentran las situaciones de peligro para la comunidad o los ámbitos donde los factores de riesgo pueden provocar situaciones delictivas (Sozzo, 2000a). Algo similar sucede con las Encuestas de Victimización, que se basan en registrar hechos puntuales fundamentalmente ligados al delito callejero y amateur, sin establecer correlaciones con otras variables contextuales, circunstanciales, sociales. Por último, el Índice Barrial de

Vulnerabilidad Delictual fue un informe que realizó el Centro sólo en el año 2015, con la función manifiesta de que el Estado conozca la prioridad en la intervención en cada barrio y con qué herramientas intervenir. A partir de indicadores sociales (tipo de vivienda, niveles máximos de educación alcanzados, condiciones de empleo) como delictuales (tipo y cantidad de delitos), se valoriza en base a una ponderación científica que indica el grado de vulnerabilidad a cada barrio de Mar del Plata y Batán. Habría que preguntarse si este análisis no crea una mayor sensación de inseguridad e insatisfacción en aquellas personas que habitan esos barrios, además de afianzar la estigmatización de la pobreza que sufren los barrios más vulnerables.

Al mismo tiempo, es posible que lo que el municipio determina como “barrios candentes” o “zonas calientes” en los Mapas del Delito y “barrio vulnerable” a través del Índice Barrial de Vulnerabilidad Delictual sean los que más violencia experimentan si comprendemos este concepto en su complejidad multifacética. Es decir, no sólo una violencia que se relaciona con hurtos y robos tal como se señala en los informes, sino la multiplicidad de violencias que deben comprenderse al observar la negación de derechos económicos y sociales básicos.

Siguiendo lo antedicho, es dable advertir de la selectividad inherente a toda construcción de datos e información estadística. La mayoritaria producción de información se centra en los barrios pauperizados, con altas tasas de desocupación, informales y marginales; con lo que se desvincula de la definición del “delito” a los delincuentes de “cuello blanco” respecto a hechos de corrupción millonaria, evasión impositiva, blanqueo de capitales del narcotráfico, negocios financieros, privatización de empresas estatales a cambio de comisiones; los delitos ecológicos; los vinculados a las fuerzas de seguridad y otras agencias estatales; así como tampoco las situaciones de violencia y opresión que sufren mujeres, niñas y niños en el ámbito doméstico.

En esta línea de reflexión, los elementos materiales de la realidad social no pueden ellos solos dar cuenta del sentido, ni este constituye un texto autónomo que pueda ser entendido en sí mismo. Debe tomarse en consideración, las complejidades de la realidad social asimilando que el sentido de los fenómenos sociales no debe ser considerado una mera variable dependiente de los factores económicos o políticos, ni como una especie de texto autoportante, interpretado al margen de la historia. Se trata, en definitiva, de iniciar líneas de investigación que posibiliten el análisis de las relaciones inseparables entre estructuras sociales y estructuras individuales. Está claro, a partir de conocer las características de la lógica actuarial que la misma no encamina su producción estadística en este sentido, sino que, por el contrario, estabiliza y estanca y, de esta forma, estereotipa comportamientos y conductas sociales, al tiempo que desvincula los mismos de todo tipo de causa o proceso social.

A partir de todo lo mencionado, podemos advertir que la carencia de información confiable y comparable en el tiempo vuelve la publicación de estadísticas más un ejercicio de propaganda institucional que un registro útil para conocer la evolución –es decir, la manera en que se dan los cambios– de los procesos que instituyen relaciones e interacciones sociales. Así, considerando que no se puede pretender conocer la realidad de un modo objetivo a través de la estadística, es dable advertir respecto a los elementos culturales, morales y políticos que construyen los datos. Así, según Brandariz García “[...] el diseño del control penal en clave de administración de riesgos responde a elecciones y racionalidades netamente políticas” (2014, p.8). En efecto, podemos adelantar, que uno de los elementos políticos que da a entender la producción de estadísticas del Centro como un ejercicio de propaganda institucional, es la búsqueda de regenerar la confianza ciudadana. Como hemos mencionado en el apartado anterior, la reestructuración en materia de seguridad del año 2013, se dio ante un contexto de una fuerte sensación de inseguridad fruto de hechos delictivos con fuerte impacto mediático. Por este motivo, el gobierno municipal busca la fiabilidad que, como indica Recasens i Brunet, no es abstracta, sino que se concreta en unos “puntos de acceso de fiabilidad”, que serían los elementos contactables que permiten la conexión entre personas y sistemas expertos encargados de infundir fiabilidad. La producción de información respecto a los hechos que provocan la “sensaciones de inseguridad” es un punto de acceso, así como la policía. Esta última constituye un ejemplo claro de fiabilidad teniendo en cuenta que la falta de presencia policial o un contacto negativo o frustrado con el mismo, hace disminuir la credibilidad y aumenta la percepción de riesgo o sensación de inseguridad (Recasens i Brunet, 2012; O’ Malley, [1992]2006).

4.3. El involucramiento comunitario en la prevención del riesgo y del conflicto

La presente categoría agrupa los programas, ordenanzas y dispositivos institucionales que pretendan incluir la opinión de la ciudadanía en los lineamientos de las políticas públicas en seguridad.

Desde la creación de la Ley 12.154 promulgada el 15 de julio de 1998, la participación comunitaria constituye un componente del Sistema de Seguridad Pública, la cual establece como punto central que “el pueblo de la provincia de Buenos Aires es el sujeto fundamental de la seguridad pública”. Sin embargo, es desde el involucramiento de lineamientos propios de la seguridad democrática en la gestión securitaria - a partir del año 2009 - cuando en Argentina comienza a involucrarse con mayor énfasis la opinión ciudadana en la configuración de políticas securitarias. Se trata de un tipo de intervención que parece estar relacionada con lo que se conoce como táctica comunitaria, la cual;

[...] no sólo enfoca a la comunidad/vecindario como un objeto de las intervenciones, sino también - al mismo tiempo - como un actor. En esta dirección,

la participación de aquellos que comparten un espacio o unos valores es el canal básico de la intervención, que busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita. (Sozzo, 2000b, p.24)

Son varios los ejemplos que hemos nombrado respecto a esta táctica de prevención del delito. Durante el primer gobierno analizado se comienza a gestar el programa ATAJO que se define como procedente de la justicia de proximidad, entendida en tanto el acercamiento del poder judicial al territorio/comunidad. Este programa es el que más se aleja de la táctica comunitaria en tanto técnica de prevención del delito, pero si se enmarca en el intento de involucrar la opinión de la comunidad / barrio / vecindad en la gestión de la seguridad a través de, por ejemplo, facilitar la denuncia. Asimismo, en el apartado precedente hemos nombrado a la organización “Red Mar del Plata Entre Todos” que confecciona el Informe de Monitoreo Ciudadano y realiza encuestas de “Percepción Ciudadana”. Ambas acciones, también se relacionan con la búsqueda conocer la opinión ciudadana e involucrarla en la confección de políticas de seguridad.

Ahora bien, más allá de la búsqueda de prestar atención a la opinión ciudadana, la táctica comunitaria tiene como objetivos centrales, por un lado, involucrar a la comunidad en lo que respecta a las pautas de convivencia y resolución de conflicto; por otro lado, lograr el control social informal como forma de prevenir la criminalidad (Sozzo, 2000b).

En lo concerniente a la convivencia ciudadana, hemos descrito acciones de gobierno estrechamente vinculadas con este propósito como lo son, algunas de las creadas en el plan de seguridad del año 2014, denominadas: Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos y la Dirección General de Coordinación de Programas de Protección Comunitaria (ambas mantenidas durante el gobierno de Carlos Arroyo). Asimismo, el Proyecto del Código de Justicia Municipal conforma esta batería de medidas en torno a la prevención y búsqueda de resolución alternativa de conflictos. Estas acciones de gobierno conforman la táctica comunitaria en tanto se basan en una de sus técnicas de intervención: la mediación comunitaria. La misma constituye una técnica de intervención que se sustenta en la búsqueda de recuperar el control de los propios conflictos por parte de las comunidades, concebidas como expropiadas - por el sistema de justicia - del papel participativo en la resolución de los conflictos (Sozzo, 2000b). Se trata de que las partes tengan un papel preponderante en la resolución de sus disputas. Queda claro entonces que, si la criminología administrativa/actuarial se centra en prevenir y reducir las posibilidades de generación de delitos y sensaciones de inseguridad, una pacífica convivencia gestionada por la propia ciudadanía es una solución coherente.

En cuanto a la búsqueda de lograr el control informal, la táctica comunitaria se vincula con lo que Garland expresa como una de las transformaciones explicativas de la declinación del *welfare penal*: la “estrategia de responsabilización” que está dirigida a

[...] generar conciencia pública, interpelar a los ciudadanos como potenciales víctimas, crear un sentido del deber, conectar a la población con las agencias de control del delito y colaborar en la producción de un cambio en las formas de pensar y actuar de aquellos que se encuentran involucrados” (Garland, [2001]2005, p.213).

Como hemos mencionado en el primer apartado, la idea de vigilancia en la lógica actuarial no solo se centra en el control del espacio público, sino que también promueve la conformación de sujetos racionales que se hagan responsables de sí mismos ante la criminalidad (O'Malley, [1992]2006). Con riesgos que se multiplican y con la fragmentación de los agrupamientos sociales, “[...] es al individuo privado, privatizado, al que le corresponde asegurarse a sí mismo” (Castel, 2006, p.83). Así, en consonancia con las políticas neoliberales contemporáneas, el actuarialismo es también una técnica innovadora de individualización de la respuesta punitiva²⁵. Por un lado, está la ciudadanía prudente neoliberal (*homo prudens*) que minimiza su exposición al daño realizando inversiones de todo tipo (educación, seguros privados, planes de jubilación, seguros médicos, etc.) y, por otro, el sujeto peligroso e indeseable; esto es, los individuos estereotipados a los que se les adjudica también un índice de riesgo para el orden estatal y ciudadano.

Estrechamente vinculado con lo antedicho, consideramos que, durante el segundo gobierno, se iniciaron claras intervenciones con la intención de generar acciones de prevención socio-comunitaria con la Línea Anónima de Control Ciudadano y la Red de Alerta Vecinal. Estos programas, lejos de tener por objetivo la mejora de los índices de convivencia social, se podría entender como la propuesta de una “ciudadanía vigilante” que deberá encargarse de desconfiar de sus vecinos/as y asumir que la solución para una mayor seguridad ciudadana es que el propio sujeto se vuelva agente de vigilancia y de denuncia ante posibles aspectos “anómalos”. Esto se enmarca en lo que se ha denominado como “*Neighbourhood Watch*” (NW), un tipo de técnica de intervención que está muy vinculada al “*Community Policing*” que analizaremos en la categoría precedente. Según Sozzo, la técnica NW se ha desarrollado fundamentalmente a partir de la década del 80 en Gran Bretaña y EE.UU., e implica básicamente una actividad de vigilancia de los/as vecinos/as del propio territorio que habitan y una forma de colaboración con la institución policial. Lo que se busca con la misma es, por un lado, la reducción de los delitos contra la propiedad privada (robos en viviendas y los robos de vehículos); y por el otro, apuntan a la reducción del miedo al delito, desarrollando en la comunidad local una conciencia sobre la prevención del delito y un mejoramiento de los mecanismos de seguridad doméstica (Sozzo, 2000b).

²⁵ Este comportamiento de un sujeto que aparece como apto para gobernar su propia vida de acuerdo con la libertad y la capacidad de elección, por tanto, definido por concretas consideraciones morales (O'Malley, [1992]2006) ha sido denominado por diversos autores con el término de *prudencialismo privado*.

En esta línea, dicha intervención se corresponde con una dualidad constitutiva del problema epistemológico de la seguridad pública: el de la seguridad como problema objetivo y subjetivo. De esta forma, la táctica comunitaria en tanto intervención ciudadana en la prevención del delito, busca contrarrestar el problema subjetivo del pánico social al delito y la sensación de inseguridad, involucrando a la ciudadanía en las tareas policiales de control y vigilancia. Al mismo tiempo, es coherente con la búsqueda de reducir las oportunidades del delito y con la idea de que la criminalidad es un problema a reducir o mitigar y no a erradicar. Por un lado, se soslaya la idea de que la ciudadanía debe aprender a convivir con el fenómeno delictual; por otro lado, se busca contrarrestar la percepción de ineficiencia del poder estatal (el Estado no es el único responsable y las expectativas de eficiencia se circunscriben a la tarea de reducir la cantidad de delitos).

Ligado a lo que adelantamos al principio del apartado, respecto a la “coordinación interagencial”, consideramos que en este punto es dónde ambos planes de seguridad dejan entrever la idea de atender la seguridad por medio de diversas esferas y múltiples actores sociales. La pregunta que se desprende de ello es respecto a cuál es la finalidad ideológica en cada uno de los planes de seguridad: ¿generar confianza o adhesión ciudadana? Siguiendo a Recasens i Brunet (2012), la diferencia esencial entre políticas de seguridad autoritarias y democráticas, varían entre orientarse a conseguir la confianza de los/as ciudadanos/as, mientras que las políticas de seguridad autoritarias están encaminadas a conseguir la adhesión de los de los mismos. En este último caso, se trata de implementar políticas cuyo objetivo no consiste en transformar la realidad sino en canalizar miedos o reacciones sociales consonantes con el voto hacia determinadas personas o partidos políticos. “En una palabra, se trata de instrumentalizar los mecanismos democráticos de solución de conflictos a partir de la generación de amplios “consensos” fundados en corroborar lo que parte de la sociedad, debidamente mentalizada, cree desear o desea oír” (Recasens i Brunet, 2012, p.72).

A modo de cierre

Luego de lo analizado hasta aquí, hemos llegado a ciertas conclusiones respecto a la penetración de ciertas lógicas o elementos actuariales en el Partido de General Pueyrredón durante el proceso de reestructuración política-institucional en la gestión de seguridad.

Comenzaremos con una reflexión: los efectos analizados respecto a la puesta en práctica de los elementos de la criminología administrativa/actuarial en la gestión de seguridad - léase: la mantención del orden social, la generación de enemigos externos, el control poblacional, la vigilancia, el auto-control -, han sido siempre parte constituyente de la gestión en seguridad, lo que se ha ido transformado son sus mecanismos, técnicas,

formas. Lo que viene a constituir la criminología administrativa/actuarial es un modelo con nuevas técnicas para un mismo fin.

Al respecto, dos cuestiones son importantes resaltar. Por un lado, las técnicas actuariales requieren un grado de tecnocratización y sofisticación que es necesario problematizar en contextos latinoamericanos. Sin embargo, ello no quita que puedan penetrar determinadas y específicas representaciones, acciones o tendencias que piensen o repliquen tales lógicas. Por otro lado, la penetración de estas lógicas no implica la incompatibilidad con otras corrientes criminológicas, como con la “criminología del otro”. En este sentido, es evidente que existe, tanto en el ámbito anglosajón y de Europa continental como en Argentina, una complementariedad del modelo preventivo con la “tolerancia cero”, del modelo actuarial con el “Populismo Punitivo”. Es importante detenerse en la compatibilidad de los modelos, ya que puede que la reestructuración política-institucional acontecida en el Partido de General Pueyrredón haya adquirido lineamientos del paradigma de la “Nueva Prevención” vinculados a la seguridad democrática, sin planificar - en el terreno de la gestión práctica - técnicas y lineamientos propios del actuarialismo. Esto mismo nos permite entender si se trata de una importación cultural planificada o si, los elementos actuariales analizados, son derivaciones de otros procesos contemporáneos, lo que permitiría aseverar algo inconsciente en su puesta en práctica.

A nuestro entender y tras lo analizado, concluimos que las características actuariales presentes en ambos planes, son una expresión de una corriente criminológica que viene inmiscuyéndose con fuerte impronta en las últimas décadas, tanto en las concepciones epistemológicas respecto a la seguridad como en su formulación práctica en tanto política pública. Con esto queremos decir, que las características o elementos actuariales que hemos observado y analizado, no responden a un proceso de importación cultural/política conscientemente planificado, sino que son derivaciones de la puesta en práctica de otros lineamientos en materia de seguridad como, en el caso particular analizado, el de la seguridad democrática. En suma, lo que hemos vislumbrado son algunas características propias de la criminología administrativa/actuarial en la formulación de planes de seguridad que ‘teóricamente’ se sustentan en el paradigma de la seguridad democrática.

Así, en la búsqueda implementar formas alternativas en la formulación de medidas de seguridad, se han inmiscuido de manera no planificada, elementos del actuarialismo que lo que traen aparejado como efecto más contundente es la ampliación de los márgenes del control social. La conjunción de cálculo de probabilidades y posibilidades, diseño urbano, video-vigilancia, arquitectura y maquinaria policial son algunos de efectos materiales que traen aparejado a la par transformaciones menos visibles como la

“policialización de lo social”, la conformación del ciudadano/a responsable de sí mismo, la estigmatización social, la segregación urbana, la configuración de “ciudades excluyentes”, la falta de información crítica y analítica, entre otras.

Asimismo, en términos de las falencias a la hora de poner en práctica los lineamientos de la seguridad democrática, hemos concluido que “la coordinación interagencial” - que implicaba, por un lado, entender al delito como un fenómeno social, vinculado a procesos estructurales (empleo, inclusión social, etc.), y a procesos culturales; y, por otro lado, lograr articular las agencias e instituciones de Nación, Provincia y Municipio y la sociedad civil -, no fue puesta en práctica en lo que respecta al ámbito de la formulación de los planes de seguridad y las ordenanzas implementadas en el periodo de estudio. Se puede observar una intención de un trabajo intersectorial; aunque, en términos pragmáticos, la complejidad que supone pensar los conflictos sociales como intrínsecos a un orden desigual no es compatible con un plan de seguridad que se centre sólo en las acciones de la Secretaría de Seguridad y en la esfera de lo delictual.

Por último, analizamos como falencia una focalización en la prevención situacional o comunitaria en detrimento de la social o primaria. El discurso preventivo en ambos planes de seguridad, se centra en intervenir con medidas de disuasión, control y prevención situacional-ambiental o socio-comunitaria en lugar de actuar sobre los contextos sociales y situacionales que generan las causas estructurales del fenómeno delictivo.

Bibliografía

Beck, U. (1998) *La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.

Bessone, N. y Palmisciano, C. (2019). ¿Una nueva policía? Análisis sobre la formación de los miembros de la Policía Local en la ciudad de Mar del Plata. *Nueva Crítica Penal*, 1(1), 123-145. Recuperado de: <http://revista.criticapenal.com.ar/index.php/nuevacriticapenal/article/view/22/24>

Bianchi, E. (2012). El problema del riesgo. Notas para una reflexión sobre los aportes surgidos de la usina genealógica en torno al concepto de riesgo en salud mental. *Espacios Nueva Serie*, 1, 84-97.

Binder, A. (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto. En T, Schleider y M.E. Carrasco (Eds.), *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*, pp.19-31. Buenos Aires: ILSED.

Brandariz García, J.A. (2014). La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, 2, 1-27. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/289829/378138>

Brandariz García, J.A. (2016). *El modelo gerencial-actuarial de penalidad. Eficiencia, riesgo y sistema penal*. Madrid: Dykinson.

Castel, R. (2006). *La Inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.

Chalom, M., Leónard, L., Vanderschueren, F. y Vézina, C. (2001). Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: El papel de la policía. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Harlow: Longman

De Giorgi, A. (2005). *Tolerancia Cero. Estrategias y Prácticas de la Sociedad de Control*. Barcelona: Virus Editorial.

Douglas, M. (1991). Pureza y Peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú. Madrid: Siglo XXI. Original de 1973.

Feeley, M. y Simon, J. (1995). La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones. En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 6(7), 33-58.

Felson, M. y Clarke, R.V. (2008). La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito. *Serie Claves del Gobierno Local*, 6, 193-234. Original de 1998.

Foucault, M. (2006). Seguridad, territorio, población. Buenos Aires: FCE. Original de 2004.

García, S. y Ávila, D. (Coord.) (2015). Enclaves de riesgo. Gobierno neoliberal, desigualdad y control social. Madrid: Traficantes de Sueños.

Garland, D. (2005). La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa.

Harcourt, B.E. (2007). *Against Prediction*. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Ligori, G. (2017) Conocimiento y política de seguridad. *I Jornadas de estudios sociales sobre delito, violencia y policía, 20 y 21 de abril de 2017, La Plata y Quilmes, Argentina*. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10374/ev.10374.pdf

Lohiol, G.J. (2016). Protesta y paro policial de diciembre de 2013 en Mar del Plata: Análisis de negociaciones, tensiones y rupturas en la relación entre política, jerarquía y agentes policiales, en un contexto de no-sindicalización. *IX Jornadas de Sociología de la UNLP*. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/76629/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Muñiz, M.B. y Tibaldi, C. (2017). Aproximaciones analíticas al campo estadístico de la violencia. Avances de investigación. *Revista perspectivas Metodológicas*, 17(19). Recuperado de: <http://revistas.unla.edu.ar/epistemologia/article/view/1438>

Nicora, G. (2015). Transformación de juzgados de faltas en juzgados de pequeñas causas. Un proyecto para la ciudad de Mar del Plata, Argentina. *CEJA, Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*, (20), 71-78. Recuperado de: <https://sistemasjudiciales.org/revista/revista-no-20-mecanismos-alternativos-de-resolucion-de-conflictos/>

Normandeu, A. (1994). Balance y perspectivas de la policía comunitaria. *Prevenió. Quaderns d'estudis i documentació*, (10), 38-46. Recuperado de: http://ajuntament.barcelona.cat/prevenio/sites/default/files/documents/cuadernillo_10_ed_def.pdf

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

Pavarini, M. (1994). *I nuovi confini della penalità. Introduzione alla sociologia della pena*. Bologna: Editoriale Martina.

Recasens I Brunet, A. (2012). Reflexiones sobre la seguridad desde una perspectiva crítica. En UNES, Seminario Internacional izquierda y políticas públicas de seguridad ciudadana, (pp.58-88). Caracas: Colección Intercambios.

Rios, A.; Galvani, M. y Cañaveral, L. (2013). Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana (Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013). Buenos Aires: CLACSO.

Rivera Beiras, I. (2005). *Recorridos y posibles formas de la penalidad*. Barcelona: Anthropos.

Rivera Beiras, I. (2015). Actuarialismo penitenciario. Su recepción en España. En *Crítica Penal y Poder*, 9, 102-144. Recuperado de: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/14364>

Segato, L. (2007). Los mapas de criminalidad. En, *Ciudades, urbanismo y seguridad*, 143-176. Recuperado de: <https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaEmergencias/PonenciasCongresoCiudades/Ficheros/Parte1.pdf>

Sozzo, M. (2000a). ¿Hacia la Superación de la Táctica de la Sospecha? Notas sobre Prevención del Delito e Institución Policial. En *CELS/CET, Detenciones, Facultades y Prácticas Policiales en la Ciudad de Buenos Aires*, 3-39. Recuperado de: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/detenciones.pdf>

Sozzo, M. (2000b). Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito. Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, 6(10), 17-82.

Tapia, J. (2019). Claves políticas de las detenciones en averiguación de identidad. *Revista Cuestiones Criminales*, (3), 96-117. Recuperado de: https://docs.wixstatic.com/ugd/f455e4_0f5381ee982f43429d38c556921ecf72.pdf

Otras fuentes consultadas

CEMAED. (2014). *Informe sobre homicidios dolosos en el Partido de General Pueyrredón (Mar del Plata -Batán). Avance: datos preliminares 2013 y 2014*. Mar del Plata. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/seguridad/cemaed.hd13-14.ava.info.pdf>

(2018). *Conflictividad violenta y gobierno local*. Mar del Plata. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/seguridad/confviolentaygoblocal2018.pdf>

Honorable Concejo Deliberante De General Pueyrredon (2019). *Base de Datos de Normas Municipales (DIGESTO)*. Mar del Plata. Recuperado de: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/consultas.php>

Infocielo (26 de marzo, 2013a). Mar del Plata: Pulti lanzará una consulta popular sobre Policía Municipal. *Infocielo*. Recuperado de: <https://infocielo.com/nota/43887/mar-del-plata-pulti-lanzara-una-consulta-popular-sobre-policia-municipal/>

———(7 de junio, 2013b). Policía Municipal: Suspenden la consulta popular en Mar del Plata y Pulti dice que tiene "las manos atadas". *Infocielo*. Recuperado de:

https://infocielo.com/nota/45724/policia_municipal_suspenden_la_consulta_popular_en_mar_del_plata_y_pulti_dice_que_tiene_las_manos_atadas/%20y

La Capital (18 de septiembre, 2011). Comienza juicio contra menor por el crimen de Dardo Molina. *La Capital Mar del Plata*. Recuperado de: <http://www.lacapitalmdp.com/noticias/Policiales/2011/09/19/195333.htm%20y%20https://www.lacapitalmdp.com/cinco-policias-condenados-por-la-investigacion-del-homicidio-de-dardo-molina/>

——(25 de enero, 2015a). Buscan demostrar que la Justicia puede estar cerca de la gente. *La Capital Mar del Plata*. Recuperado de: <http://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2015/01/25/275267.htm>

——(25 de junio, 2015b). Pulti presentó el proyecto la creación de jurados vecinales. *La Capital Mar del Plata*. Recuperado de: <http://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2015/06/26/283556.htm>

Mar Del Plata Entre Todos: Monitoreo Ciudadano (2016a). Primer Informe de Mar del Plata Entre Todos. Saber para entender, entender para actuar. Mar del Plata. Recuperado de: <https://mardelplataentretodos.org/documento/6>

——(2016b). Comenzamos con la Encuesta de Percepción Ciudadana 2016. *Mar del Plata entre todos*. Recuperado de: <https://mardelplataentretodos.org/nota/15>

MDPHOY (13 de enero, 2013). El Municipio adhirió al plan de monitoreo preventivo de delitos violentos. *Mdphoy.com*. Recuperado de: <https://www.mdphoy.com/el-municipio-adhirio-al-plan-de-monitoreo-preventivo-de-delitos-violentos%E2%80%8F-69597/>

MGP (s.f. a). *Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos*. Mar del Plata: Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/resolución-alternativa-de-conflictos>

——(s.f. b). *Protección Comunitaria*. Mar del Plata: Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/protección-comunitaria>

——(s.f. c). *Protección Integral a las Víctimas*. Mar del Plata: Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/seguridad/proteccion-integral-a-las-victimas>

——(s.f. d). *Centro de Operaciones y Monitoreo*. Mar del Plata: Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/seguridad/centro-de-operaciones-y-monitoreo>

——(s.f. e). *Policía local*. Mar del Plata: Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/policialocal>

——(s.f. f). *Pensando las políticas públicas de seguridad municipal. Primer ciclo de conferencias*. Mar del Plata: Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/escuela-municipal-de-seguridad>

——(s.f. g). *Centro de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia*. Mar del Plata: Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/cemaed>

——(2017). *Plan de seguridad 2017-2019*. Mar del Plata: Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/seguridad/planseguridad.pdf>

Quedigital (19 de septiembre, 2017). Prohibido quemar gomas: el proyecto de Arroyo llega a sesión. *Quedigital*. Recuperado de: <https://quedigital.com.ar/sociedad/prohibido-quemar-gomas-el-proyecto-de-arroyo-llega-sesion/>

Redacción 0223 (19 de junio, 2009). Mar del Plata conmocionada por el asesinato de otro taxista. *0223*. Recuperado de: <https://www.0223.com.ar/nota/2009-6-19-mar-del-plata-conmocionada-por-el-asesinato-de-otro-taxista>