

Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal

Victoria Rangugni

PECOS - IIGG - Universidad de Buenos Aires

Presentación

El problema que recibe el nombre de ‘in/seguridad’ aparece como tal en el contexto argentino en la década de 1990. Desde mediados de esa década el tema domina la agenda política y no sólo de las áreas ligadas al control del delito. Por otra parte, los medios masivos de comunicación han hecho de este tema una de las mercancías más redituables de sus exiguos catálogos.

La aparición de este problema no es exclusiva de la Argentina y, al igual que en otros contextos, suele afirmarse que es consecuencia directa de un dato esquivo: *‘el incremento del delito y la violencia’* (así, a secas, sin que se sepa a qué delitos y a qué violencias se está haciendo referencia). Junto a esta imprecisión, aparece, sin embargo, un marcado consenso: *hay que hacer algo rápidamente, más allá de los posicionamientos políticos*. Este consenso es en sí mismo un interesante punto de partida para analizar el modo en que se viene construyendo el problema de la in/seguridad en el marco del neoliberalismo como racionalidad política que se instala y redefine las formas de pensar y actuar. Por ello, en estas líneas se intentará reflexionar sobre los modos en

que la in/seguridad aparece como problema en Argentina, los recortes que se registran en este proceso de problematización y la articulación de estos fenómenos con la emergencia y consolidación del neoliberalismo. Es preciso indagar ese movimiento porque involucra no sólo cuestiones relativas a la agenda pública sino al modo en que se redefinió la estructura social en nuestro país y a los modos en que los sujetos (se) piensan y actúan, individual y colectivamente produciendo, dando soporte, confrontando, dichos cambios.

La centralidad de temas tales como la pobreza, la educación, la salud, el trabajo como formas de interpelación masiva a diferentes sectores fueron desplazados por el problema de la in/seguridad a partir de los años 90. Sin embargo, este problema que opaca al resto es escasamente definido y fuertemente asociado con algunos delitos callejeros, con la pobreza, y con la supuesta incapacidad del sistema penal para controlarlos. Creemos que la construcción del problema de la in/seguridad en torno a estos ejes no describe una ‘realidad’ pre-dada sino que es un importante promotor de determinadas formas de ver, pen-

sar y actuar. Concretamente, creemos que los modos en que el problema de la in/seguridad es planteado construye relaciones altamente desiguales, amplía la fragmentación social, y sobrevulnera a los sectores más empobrecidos frente a las nuevas formas de organización económico-sociales que se consolidan en Argentina en la década del '90.

Por ello, en estas páginas intentaremos invertir ese postulado que ubica a la in/seguridad como consecuencia de la pobreza y la desigualdad; planteando que los modos en que es construido el problema de la in/seguridad desde los 90 es un motor importante de la emergencia y consolidación del neoliberalismo como racionalidad política que logra estructurar nuestras formas de pensar y actuar, cristalizando relaciones altamente desiguales.

Consideramos que el problema de la in/seguridad se erige desde los años 90 como una herramienta privilegiada de gobierno del neoliberalismo en tanto instala la lógica empresarial como forma de 'gestión' de la vida y de las relaciones sociales (Foucault, 2007); naturaliza la fragmentación social; y promueve el descrédito de lo político como campo de transformación del orden social.

Se intentará analizar, entonces, la aparición de la in/seguridad como problema prioritario y las transformaciones de las políticas desplegadas al respecto en los años '90 y primeros años de esta década, prestando particular atención a la emergencia de las políticas de prevención extra-penal del delito y a la exacerbación de la violencia del sistema penal como formas predominantes de gobierno del delito y la seguridad.

Construcción y recorte del problema de la in/seguridad

La asimilación entre política criminal y política de seguridad, sobre la que reflexiona Baratta (1998), parte de un recorte –erróneo pero no ingenuo– que tiende a presentar el problema de la seguridad como el problema del 'delito', limitando la idea de 'delito' a ciertos delitos contra la propiedad y contra las personas.

Definir 'política criminal' es complejo y su incumbencia responde siempre a amplios márgenes de valoración de los actores que la ponen en marcha. Sin embargo, su finalidad declarada siempre estuvo vinculada a controlar la criminalidad, es decir: reducir el número de infracciones a la ley penal y, en algunos casos, puede extender su campo de acción hacia el *control de las consecuencias del delito* (Baratta, 1998). Desde luego que la política criminal también suele operar sobre un recorte específico que suele dejar fuera de su órbita el abordaje de aquellos delitos –y sus

consecuencias– que no conforman el universo de los 'delitos callejeros' o 'comunes'. Un conjunto amplio de conductas contempladas por la legislación penal, que causan daños socialmente relevantes –para ser obvios: la violencia de género, la malversación de fondos públicos, el enriquecimiento ilícito, los delitos de tránsito, y una larga lista de problemas– no suelen incluirse en la agenda de las políticas criminales. Conductas como las mencionadas forman parte del inmenso acervo técnico penal al ser definidas como delito, pero no son incluidas en ningún tipo de discusión en torno a la 'criminalidad' (ni a la 'seguridad'), cuando queda claro que vulneran la seguridad de las personas. (Pegoraro, 2003; Daroqui, 2003; Varela, 2004).

Ese sesgo de la política criminal se amplifica cuando 'la política de seguridad' toma como propio sólo 'el problema del delito' ya recortado por la política criminal. Es decir, que

deja fuera una serie de conductas delictivas que constituyen claras fuentes de inseguridad de personas y colectivos. Cabe preguntarse, en este sentido, qué es lo que permite que in/seguridad y delito urbano se hayan asociado de manera tan acabada como para no permitir incluir en el problema de la 'in/seguridad', temas tales como violencia de género, seguridad vial, delitos fiscales, contaminación, por mencionar sólo algunas de las cuestiones que atentan contra la integridad física y psíquica de las personas con una frecuencia posiblemente mayor que la de los denominados delitos urbanos.

De todos modos, no deberíamos pensar que los únicos responsables de este recorte en la problematización de la in/seguridad son aquellos agentes que tienen a su cargo el diseño y ejecución de las políticas mencionadas; tampoco los medios de comunicación, aunque tengan un papel relevante. Las contiendas electorales, el campo académico, ciertos nuevos 'saberes expertos', organismos internacionales y organismos no gubernamentales locales —agentes con creciente injerencia desde los años 90— han contribuido de manera importante a la construcción del problema en estos términos.

Así, la apelación a un 'vivir seguros' no trae consigo nunca la imagen de una situación en la que todas las personas que habitan un

espacio común, pueden sentirse protegidas en virtud del reconocimiento y ejercicio de sus derechos. Más bien, la apelación a un espacio seguro remite a la imagen de lugares de uso público—aunque puedan ser de administración privada—hiper vigilados, en los que un escaso número de delitos que afectan la propiedad no tengan posibilidad de ocurrir. Los delitos ocurridos en el ámbito doméstico, los delitos de tránsito, los vinculados al mundo económico, la violencia intermitente del Estado, la violencia contra las mujeres, no forman parte de la problematización de la in/seguridad.

Por lo tanto, se intentará no analizar 'el problema de la seguridad' con los mismos elementos que ese problema propone. No se trata de limitarse a ver cuánto creció el índice de delitos callejeros, o de indagar sobre la 'incapacidad' de las fuerzas policiales para reducir la inseguridad. Las ciencias sociales no pueden limitarse a explicar la emergencia y desarrollo de un fenómeno dentro de los límites y con las herramientas de eso que se propone analizar. Por tanto, será preciso 'salir' del problema y no sólo tratar de responder: '¿por qué suben los robos?', o '¿que relación hay entre aumento del delito y aumento de la pobreza?' Es preciso poner en cuestión también esas preguntas, en tanto forman parte del mismo proceso de objetivación que se pretende analizar.

In/seguridad: el dato y la sensación

Para tratar de desandar aquello que viene designado con el nombre de 'inseguridad' hay que abordar el problema a partir de las 'dimensiones' que propone: la inseguridad objetiva y la inseguridad subjetiva. Estos dos elementos parecen presentar una especificidad y una complejidad irreductibles que muchas veces sólo es titulada.

La noción de inseguridad objetiva remite a los delitos ocurridos y denunciados; es decir, que además de producirse se 'visibilizan' y conforman el universo de delitos registrados. Esto no implica, obviamente, que la inseguridad objetiva refiera a la 'criminalidad real', o al 'delito efectivamente ocurrido' ya que, como se sabe, la gran mayoría de los delitos

no son denunciados y, en algunos casos, ni siquiera son percibidos como tales (por ejemplo la violencia doméstica). Por tanto, al hablar de la inseguridad ‘en términos objetivos’ debe siempre tenerse en cuenta que se habla de determinados delitos que, a su vez, han sido denunciados (Sozzo, 2003).

La noción de inseguridad subjetiva remite, en cambio, a la ‘sensación de inseguridad’, el temor experimentado por los sujetos frente al delito, esté o no asociado a un riesgo efectivo de victimización. La expresión *fear of crime* (miedo al delito) aparece de la mano de la criminología británica y ha ganado terreno en las últimas décadas como área de indagación relevante a la hora de pensar políticas de seguridad. Desde distintos ámbitos, incluso se sostiene que la cuestión de la ‘sensación de inseguridad’ puede llegar a ser un problema mayor que la presencia real de ciertos delitos (Kessler, 2007).

Las investigaciones sobre el miedo al delito muestran con claridad en diferentes contextos culturales que las dos dimensiones del problema –objetiva y subjetiva– no se mueven a la par. Hay delitos que, conforme a dinámicas que no tienen que ver con el índice de ocurrencia (por ejemplo, los delitos de tránsito), no generan temor ni cambios de conducta; otros, en cambio, generan temor y modificación de conductas más allá de su efectiva ocurrencia o de la experiencia de los sujetos en relación a ese delito (el secuestro extorsivo).

Durante la década del 90 en Argentina se fueron constituyendo como problemas relevantes estas dos dimensiones de la in/seguridad consolidándose como tópicos ineludibles de las agendas más diversas. A su vez en torno a dichos tópicos se vislumbra una creciente tecnificación de los discursos –expertos y no tanto–, apelando a la estadística para encontrar un fundamento que, en la mayoría de los casos, era cuanto menos discutible. Sin embargo, la utilización de ciertos números

‘*que hablan por sí solos*’ resultó ser una herramienta que no iluminó el problema aunque contribuyera a presentarlo como una cuestión más técnica que política, en sintonía con la argumentación neoliberal que promueve la ‘despolitización’ de los temas relevantes de la vida pública.

El argumento: ‘*los números hablan por sí solos*’ se esgrimió con frecuencia a la hora de hablar de in/seguridad y si bien no hace falta desmentir la autonomía parlante de los números, es bueno recordar que aquello que dicen los números nunca es un reflejo de ‘lo real’. Tal como afirma Máximo Sozzo (2008a), la información cuantificada sobre el delito puede ser precisa al mostrar parte de un fenómeno, pero al mismo tiempo oculta otra. Si bien los números pueden mostrar un ‘cuadro’ de la situación (jugando con la metáfora que cita Sozzo), muestran uno entre los varios ‘cuadros’ posibles. Por tanto, recortan algo para mostrarlo y omiten –deliberadamente o no– lo que quedó fuera del recorte.

En este sentido, el uso de ‘los números’ se convirtió en pieza importante de los modos de problematizar la in/seguridad, ‘enfocando’ siempre el delito de los más débiles, mientras se ignora el delito de los poderosos. Las ‘ciencias de la conducta’ perdieron gran parte de su ‘autoridad’ a la hora de ‘explicar’ el delito. Esos regímenes de verdad han mutado de manera acelerada en los últimos veinte años, cediendo terreno a la ‘incuestionabilidad del dato duro’.

Ahora bien, la información cuantitativa sobre el delito (genéricamente hablando) está, casi exclusivamente, conformada por estadísticas oficiales, ya que son producidas por agencias estatales a partir de las denuncias realizadas. Las fuentes más destacadas de esta producción son las estadísticas policiales y las estadísticas judiciales, tanto para el ámbito nacional como para los provinciales, aunque con diferentes modalidades y recaudos. Sin

embargo, estos ámbitos de producción de información cuantitativa parten de los hechos que llegan a su conocimiento, es decir a la policía y a las fiscalías y/o juzgados. Esto quiere decir que las ‘estadísticas oficiales’ se basan en los delitos denunciados y/o judicializados y, por tanto, no incluyen delitos ocurridos pero no denunciados; esos delitos ocurridos pero no denunciados, tal como lo define la literatura especializada, conforman la ‘cifra oscura’ o ‘cifra negra’ de la ‘criminalidad’. Al construirse información cuantitativa a partir de instancias abocadas a la persecución del delito, es lógico que sólo se registren los casos que llegan al ‘mostrador’ del sistema penal. Esto refleja la enorme diferencia entre creer que las estadísticas oficiales muestran el ‘delito real’, por un lado, y, por otro, saber que sólo muestran los delitos que llegan a denunciarse y pasan el filtro de las representaciones sociales frente al delito y el de la agencia policial y/o judicial que los procesa.

Por otra parte, la estadística oficial no necesariamente representa proporcionalmente el total de delitos ocurridos. Los delitos denunciados no son ‘una fracción’ de los delitos que efectivamente tuvieron lugar. No necesariamente la estadística oficial tiene la misma distribución de delitos que la ‘criminalidad real’. En tanto los niveles de denuncia de los diversos delitos varían por múltiples motivos, que en ocasiones tienen que ver con el tipo

de delito, con la víctima, con la expectativa respecto al resultado de una denuncia, etc. Así, las tasas de denuncia no necesariamente guardan relación estadística con los de delitos ocurridos, gravedad, distribución por sexo, edad, lugar de ocurrencia, etc.¹

Es preciso considerar también que si pretendemos acercarnos a la ‘criminalidad aparente’ en el caso argentino, las formas en que los datos son relevados carecen, aún hoy, de patrones homogéneos para las distintas jurisdicciones policiales y judiciales, de modo que, además de los problemas de cada una de las fuentes, se hace muchas veces imposible trabajarlas a nivel nacional. Finalmente, no olvidar que las estadísticas policiales en Argentina fueron utilizadas con diversos fines; por ejemplo ha sido un mecanismo de evaluación de la eficacia policial y de los intentos de ‘recuperación de la confianza de la ciudadanía’. Esto ha hecho de esos números un campo de manipulación importante que atenta, más aún, contra la confiabilidad de los datos (Sozzo; 2008a).

Teniendo en cuenta que los elementos mencionados son considerados aquí constitutivos del problema de la in/seguridad y no como ‘limitaciones’ para conocer el problema, podemos revisar someramente aquello que los números dicen. Así, vemos que varios de los delitos que están en el centro de la problematización de la in/seguridad como tema prioritario de la agenda de los últimos años, han regis-

¹ Incluso en delitos con altos niveles de denuncia, por tanto con bajo subregistro, la información puede resultar limitada. Por ejemplo, si bien suele decirse que el homicidio tiene altos niveles de registro tanto por la gravedad atribuida al hecho como por la dificultad para encubrirlo en la mayoría de los casos, no hay datos oficiales sobre la cantidad de homicidios producidos como consecuencia de la violencia de género, a pesar del impacto que suelen tener los reiterados hechos de este tipo. Esto quiere decir que incluso cuando hay un registro alto de ciertos hechos, no hay un ‘cuadro’ preciso a partir del número relevado.

Como se sabe, los robos de autos muestran también altos niveles de denuncia ya que las compañías aseguradoras requieren de la denuncia para el cobro de las sumas aseguradas, mientras que los robos de bicicleta son escasamente denunciados. Esto no permite, sin embargo, afirmar que hay más robos de autos que de bicicletas. Del mismo modo, los delitos sexuales producidos en el ámbito doméstico o laboral –cuando el victimario es familiar o conocido de la víctima, como ocurre regularmente en este tipo de delitos– son escasamente denunciados y no son tenidos en cuenta a la hora de ‘hacer hablar a los números’ de la inseguridad.

trado un incremento notable. Efectivamente, las estadísticas policiales muestran que en el período 1990-2001 se registró un incremento del 83% del total de delitos denunciados; incremento que en la Provincia de Buenos Aires fue del 115% y en la Ciudad de Buenos Aires del 224%. En tanto algunos delitos contra la propiedad son los más denunciados, representando alrededor del 80%, marcan la tendencia: así bajo el título ‘delitos contra la propiedad’ se releva un incremento del 69% a nivel nacional; del 122% en la Provincia de Buenos Aires; y del 139% en la Ciudad de Buenos Aires; siempre para el período 1990-2001, según datos de la Dirección Nacional de Política Criminal.

El incremento de los delitos contra la propiedad, sin embargo, no estuvo acompañado –siempre según las estadísticas oficiales– por un incremento de la tasa de homicidios. Esto resulta interesante porque desmiente uno de los argumentos más reiterados en torno al problema de la in/seguridad: la insistencia en que el homicidio en ocasión de robo es moneda cotidiana. Las estadísticas de la DNPC muestran que no hay variaciones significativas en el período 1990-2001; la tasa de homicidios dolosos cada 100.000 habitantes para todo el país, fue de 8 en 1990; registra una suba importante en 1997 con 9,02; y cierra el período con 8,41. Esto implica que Argentina tiene una de las tasas de homicidios más bajas de Latinoamérica. Sin embargo, resulta evidente que la sensación de inseguridad no se mueve de acuerdo a esa ‘realidad’ que muestran los números. Nuestro país registra una de las más altas de inseguridad subjetiva de la región (LTBD, 2006; Kessler, 2007).

Justamente las limitaciones de las estadísticas oficiales para medir el delito ‘real’ y para conocer la dimensión subjetiva del fenómeno, favorecieron la incorporación de las encuestas de victimización como forma de ‘dimensionar’ la in/seguridad (objetiva y subjetiva).

Ya desde los ‘70 la victimología buscó superar los baches de la estadística oficial sobre el delito y así visibilizar la “cifra oscura” y encontraron un fuerte fundamento al proponer recuperar a la víctima como actor clave tanto del proceso penal como de la discusión sobre política criminal. Estas encuestas buscaron desde su inicio, en EEUU hace más de treinta años, estimar riesgos diferenciales de victimización (según edad, género, nivel de ingresos, lugar de residencia, etc.). Más tarde, le dieron un lugar relevante a la sensación de inseguridad y comenzaron a indagar sobre las representaciones sociales respecto del delito, el miedo al delito, la modificación de comportamientos orientada a evitar delitos y las opiniones sobre las políticas públicas frente al problema de la seguridad (Varela; 2004). De todos modos, recién en los años noventa se extendió su utilización y en Argentina ganaron terreno recién en la segunda mitad de la década.² Concretamente, en nuestro país, la primera encuesta de victimización la realizó el Ministerio de Justicia de la Nación en 1996, aunque no fue una encuesta de carácter nacional. Desde entonces las ha repetido en diversos centros urbanos. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires realiza su propia encuesta por primera vez en 2006 (GCBA, 2007).

Al igual que las estadísticas policiales y judiciales, las encuestas de victimización mantienen ciertos recortes sobre el problema que buscan dimensionar, especialmente por su énfasis en ciertos delitos contra la propiedad que, como se dijo antes, se ubican en el centro del ‘problema de la in/seguridad’ tal como éste viene construido. Como plantea Kessler, las encuestas de victimización se orientan casi exclusivamente a los pequeños delitos callejeros, no indagan sobre delitos de cuello blanco, contaminación, homicidios o lesiones culposas por delitos de tránsito o fraude fiscal (Kessler, 2007); abundan en preguntas sobre delitos contra la propiedad (vivienda,

auto, robo con arma, etc.), y desatienden completamente otros tipos de victimización (preguntando en términos generales: '¿fue víctima de otros delitos?').³

En la Ciudad de Buenos Aires, entre 1997-2001, las encuestas de victimización realizadas mostraron que entre el 37% y el 42% de los encuestados (o del grupo familiar con el que convive el encuestado) fue víctimas de delito. Los porcentajes, que son elevados, muestran escasa variación, siendo del 42% en 1997; 39% en 1998; 37% en 1999; y 40% tanto para 2000 como para 2001. Es importante remarcar que estas encuestas indagan sobre experiencias de victimización de la persona encuestada y del grupo familiar con el que convive. La información luego se brinda sin diferenciar quién de ellos fue víctima de delito. Esta aclaración es importante porque suele decirse, por ejemplo, que en 1997 el 42% de los encuestados fue víctima de delito, cuando en realidad ese dato indica que el 42% de los encuestados declaró que ellos o alguno de sus familiares fue víctima de algún delito (Guemureman, 2002).

Al indagar sobre delitos específicos las encuestas de victimización muestran que en la Ciudad de Buenos Aires el 5,8% de los encuestados sufrió un robo con armas en 1997; el 6,2% en 1998; el 6,9% en 1999; el 5,9% en 2000 y 2001. Los porcentajes son superiores en el Conurbano Bonaerense que muestra, para el mismo delito y el mismo período un porcentaje de victimización del 7,8% en 1997; 9,4% en 1998; 10,9% en 1999; 9,2% en 2000 y 8,8% en 2001. Respecto al porcentaje de víctimas de hurto: en la Ciudad de Buenos Aires, en 1997 el 12,9% sufrió ese delito; en 1998 el 11,8%; en 1999 cayó al 6,8%; en 2000 fue del 7,6% y en 2001 del

6,8%. En el Conurbano ese delito registró menores índices de victimización: 7,5% en 1997; 6,1% en 1998; 5,9% en 1999; 4,5% en 2000 y también en 2001.

Como se mencionó, los niveles de victimización guardan una distancia considerable respecto a la sensación de inseguridad que registran las encuestas. Los niveles de miedo al delito son extremadamente altos tanto para la Ciudad de Buenos Aires como para el Conurbano Bonaerense. Tomando los índices de victimización recién mencionados, sorprende que para el período 1997-2001, entre el 83% y el 88% de los encuestados afirme que es alta la probabilidad de ser víctima de un delito en los 30 días posteriores a la toma de la encuesta (GCBA; 2007).

El miedo a ser víctima de un delito está fuertemente concentrado en los delitos callejeros, y está mucho más generalizado que la experiencia efectiva de haberlo padecido. Esa percepción está usualmente acompañada por una fuerte asociación entre delito y pobreza que identifica a los habitantes de barrios marginados como una amenaza. En este sentido podemos pensar que el miedo al delito tal como se manifiesta alimenta procesos más complejos de rechazo a la exclusión social: por eso es importante recordar que durante los '90 la estructura social en Argentina sufrió enormes transformaciones (Torrado; 2007), esos cambios fueron acompañados por procesos de naturalización de la desigualdad y la fragmentación social. La criminalización de la pobreza fue un elemento central de esos procesos de naturalización, permitiendo percibir a los sectores más empobrecidos como poblaciones peligrosas, amenazantes. Ante esa 'amenaza' se estructuran respuestas que no apuntan a la dilución de esa desigualdad sino

² España las aplica desde 1995, Nueva Zelanda desde 1996, e Italia desde 1998 (Sozzo, 2008a).

³ Para un análisis detallado de las distintas ondas realizadas por la DNPC ver (Guemureman, 2002; Sozzo, 2008a)

a una ‘gestión’ que permita la neutralización del ‘peligro que comporta’.

Esta combinación imprecisa entre temor y delito callejero agota muchas veces las explicaciones sobre el problema de la in/seguridad y se erige en fundamento de las demandas de seguridad y de la necesidad de

respuestas ‘novedosas’. De esas ‘respuestas’ hablaremos en las siguientes líneas sosteniendo que uno de sus efectos más importantes no es el aumento de los niveles de seguridad sino la profundización de los procesos de exclusión que el neoliberalismo instala en nuestro país.

Gobierno de la ‘in/seguridad’ en el marco del neoliberalismo

Los modos de pensar y gobernar la ‘in/seguridad’ se han modificado sustancialmente en los últimos años y es preciso vincular esos cambios a los que produjo la avanzada neoliberal ya que forman parte de un desarrollo conjunto. Las formas en que se piensa el delito y se lo aborda están estrechamente ligadas a los modos en que el neoliberalismo define y construye un tipo de Estado, de relación económica, política y social, en tanto esas series forman parte de un mismo proceso (Rangugni, 2004).

La política criminal se ha caracterizado por la centralidad de la pena como forma de gobierno de aquellos delitos que buscaban controlarse. Esto quiere decir que se ha buscado ‘gestionar’ los delitos considerados intolerables a través de intervenciones *reactivas*, que se ponen en marcha una vez ocurrido el delito. El fracaso de las herramientas penales en la consecución de los objetivos declarados hoy no se discute; tampoco quedan dudas de la capacidad de las herramientas penales de gestionar diferencialmente los ilegalismos (Foucault; 1992), esto quiere decir que han estado siempre enfocadas al delito de los más débiles e indiferentes respecto al delito de los poderosos.

Sin embargo, la privación de libertad como forma privilegiada de castigo atraviesa una crisis de legitimidad evidente. Desde argumentos de derecha como de izquierda la capacidad de la cárcel como forma idónea de gestión del delito ha sido denunciada: su ineficacia, su elevado costo, su inhumanidad, su violencia, su sinrazón. Desde uno u otro ángulo se ha coincidido en que no cumple con sus objetivos manifiestos.

Este ‘fracaso’ de lo que podríamos llamar hoy una política tradicional de gestión del delito es mencionado como la causa de la transformación de las políticas del área. El argumento recurrente es más o menos el siguiente: al fracasar las herramientas conocidas, debe apelarse a nuevas medidas que reemplacen o complementen las medidas ‘tradicionales’.

Estas nuevas medidas se diferencian de las intervenciones ‘reactivas’, siempre posteriores al delito, en tanto promueven formas ‘proactivas’, anteriores a la comisión del delito; poniendo el énfasis en ingerencias extra-penales orientadas prioritariamente a la prevención del delito, a evitar que el delito ocurra⁴: aquello que en algunos contextos se

⁴ Tal como se dijo las medidas punitivas han sido justificadas también en términos de prevención, en sus versiones general y especial. Insistimos, entonces, en la distinción entre intervenciones anteriores al delito,

ex-ante, y aquellas que aparecen una vez que éste ha sido cometido, ex-post (Sozzo, 1999) aunque busquen evitar futuros delitos.

conoce como *'nueva prevención'*, y que algunos autores prefieren llamar criminologías del *self* (Garland, 2005).

Lo central de estas medidas de *'prevención'* es que, por un lado, no se motorizan a partir de un delito ocurrido y por otro no son las agencias del sistema penal las protagonistas de su diseño e implementación (aunque puedan participar en ellas, como en el caso de la policía).

En los últimos quince años se manifiestan una serie de cambios de enorme magnitud en este campo (Feeley y Simon, 1995; O'Malley, 2005). A nivel general se destaca una clara *'bifurcación'* o *'polarización'* de la política de gestión del delito. De un lado las políticas penales *'tradicionales'*; de otro la *nueva prevención*.

Esta bifurcación no debe ser leída como consecuencia de la crisis del sistema penal, sino que debe ser vinculada con los cambios que introdujo el modelo social económico y político, que en nuestro país se consolida en la década.

Giro punitivo y 'mano dura' en el contexto argentino de los 90
El declive del encierro correctivo: '¡ que se pudran en la cárcel!'

El fracaso del encierro como forma de gobierno del delito no ha comportado un replanteo sobre su utilización. Las críticas a las condiciones a las que se someten a lo detenidos, mucho menos.

Es evidente que el modelo punitivo no fue abandonado en los años '90; por el contrario, desde inicios de la década cobró una fuerza notable y para reconocerlo basta remitirse a los crecientes índices de encarcelamiento, la generalización de la prisión preventiva, la puesta en marcha de construcción de nuevas cárceles tan mentada en el período, los nutridos reclamos y las rápidas respuestas en torno a políticas de *'mano dura'* que se apoyaron en una furiosa retórica punitiva presente tanto en

El escenario argentino muestra con nitidez estas transformaciones. Durante los años '90, con mayor claridad en la segunda mitad de la década, se conformó un heterogéneo, pero nítido, polo *'proactivo'*, *ex-ante*, de la(s) política(s) de control del delito urbano. Sin embargo, contradiciendo pronósticos especializados, ello no implicó la más mínima retracción del modelo reactivo, punitivo, sino su sostenido incremento.

La constitución de una *'agenda mixta'* (Crawford, 1998) de la política de control del delito marca una polarización entre dos modelos claramente diferenciables, al menos analíticamente: el modelo preventivo cuya característica es la centralidad de las herramientas extra-penales de gestión del delito, y la exacerbación del modelo punitivo que, a través del sistema penal persigue, detiene, encarcela a algunos autores de delito y —a su vez— modifica los fundamentos de su intervención. Trataremos de caracterizar ambos modelos en el escenario argentino de los '90.

los medios masivos de comunicación como en las intervenciones del sistema penal y en los discursos mediáticos y electorales.

Este énfasis punitivo se reflejó también en una fuerte apuesta a la tarea reactiva / represiva de la policía que, en la *'lucha contra el delito'*, puede/debe hacer todo lo que esté a su alcance; en la inflación penal llamada a cumplir la tan manipulada función disuasiva de la pena; en las reformas procesales que han permitido avanzar sobre las garantías jurídicas del proceso penal.

La crudeza de los discursos punitivos alcanzaron el paroxismo a finales de los '90, más precisamente en la campaña electoral de 1999 cuando, con Menem en la presidencia, Carlos

Ruckauf era vicepresidente y hacía campaña para la gobernación de la Provincia de Buenos Aires (Sozzo, 2008b). Desde el lugar más alto de la administración del Estado manifestó preferir la seguridad al '*respeto de los derechos humanos de los delinquentes*', además de convocar a las fuerzas policiales a '*meter bala a los delinquentes*'.⁵ No hace falta recordar que el vicepresidente ganó las elecciones y se convirtió en gobernador, nombrando a Aldo Rico como su ministro de seguridad. La ponderación de la 'mano dura' como política de Estado alcanzaba un alto grado de consenso que suscitó y permitió naturalizar un incremento notorio de las tasas de encarcelamiento, el deterioro sostenido de las condiciones de detención y la promoción de la violencia policial como herramienta privilegiada de gestión del delito. Durante 2004 se registra otra importante oleada de apelación a la 'mano dura' como forma de gestión de la seguridad como consecuencia de la muerte de Axel Blumberg y de la utilización política del caso. Esta 'oleada' tuvo también como consecuencia reformas normativas que endurecen el proceso penal y algunas de las condiciones de ejecución de las penas privativas de libertad (Bombini, 2008).

Este 'giro punitivo' (Hallsworth, 2006), como decíamos, se tradujo rápidamente en el aumento del encierro carcelario. En el año 1990 la cantidad de personas privadas de libertad en cárceles federales era de 4.473, mientras que en el año 2002 ese número

alcanzó a 8.836. Esto quiere decir que el incremento en el período que va desde el año 1990 al año 2002 es del 97,54%: en 12 años prácticamente se duplicó la cantidad de personas encarceladas en el ámbito federal. A su vez el porcentaje de presos sin condena se fue incrementando llegando a ser del 58% en 2002; situación que no se ha revertido.

En la Provincia de Buenos Aires el endurecimiento de las medidas penales instalado durante la década de los '90 tomó adquirió características aún más alarmantes: entre 1990 y 2003 la población privada de libertad en cárceles del Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires aumentó significativamente. El salto más importante se produce entre 1999 y 2000 con un incremento del 22%, pasando de 16.598 presos a 20.305 en un solo año.⁶ Bajo esta política de exacerbación de la violencia penal, la Provincia de Buenos Aires alcanzó en 2003 una tasa de encarcelamiento que rozaba los 220 presos cada 100.000 habitantes; una de las más altas de Latinoamérica, luego de Chile que para el mismo año tenía una tasa de 252 presos cada 100.000 habitantes (CELS; 2008).

La utilización generalizada de la prisión preventiva fue el elemento más importante para forjar esta situación, que además habilitó la utilización permanente de las comisarías como lugares de detención por largos períodos. En 1998, cuando empezó a cuestionarse esta práctica, se informó de la detención de

⁵ Ver, por ejemplo, <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-08/99-08-09/pag09.htm>

⁶ El incremento se sostuvo hasta 2005, cuando se registra una paulatina disminución. Cabe destacar que el 3 de mayo de 2005 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo en el que estableció criterios mínimos de condiciones de detención en comisarías y cárceles, obligando a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y a los tribunales de la provincia a revisar

las medidas de privación de la libertad dispuestas y a realizar un seguimiento periódico de la situación carcelaria. El fallo se conoce como Fallo Verbitsky dado que Horacio Verbitsky, como Director del CELS, presentó un habeas corpus colectivo en 2001 a raíz de la situación insostenible que vivían los presos de la provincia como efecto directo de las políticas de mano dura a las que aquí nos referimos (Courtis, 2005).

2.866 personas en comisarías; en 2002 la cantidad de personas cumpliendo prisión preventiva en dependencias policiales llegó a 7.507. Situación que comenzó a descomprimirse en 2003.

Siguiendo el patrón punitivo la Provincia de Buenos Aires alcanzó el porcentaje más alto de presos sin condena en el año 2002, cuando un 87,1% de los presos bonaerenses

cumplía encierro por la aplicación de una medida ‘cautelar’.⁷

Con esta política se logró en poco tiempo un marcado deterioro de las siempre deplorables condiciones de detención con situaciones de superpoblación y hacinamiento insospechadas. Sin embargo, durante los ‘90 esta política no sólo se defendió sino que se promovió abiertamente.

Además... ‘hay que desatarle las manos a la policía’

El accionar ‘duro’ de la policía y la creciente legitimidad que esas prácticas obtuvieron muestran también cómo se construyó un modelo vernáculo de *tolerancia cero* frente al delito de los más débiles, mientras se alentaba el delito de los poderosos.

La exacerbación de la ‘violencia policial’ en los 90 se instala como forma legítima de gobernar el delito callejero y como tal es demandada y ponderada sistemáticamente.⁸

Entre 1996 y 2002 la Policía Federal y la de la Provincia de Buenos Aires produjeron al menos la muerte de 1.763 personas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA, en adelante). La mayor cantidad de muertes se produjo en 2001, con un total de 308 víctimas entre las que, por supuesto, se encuentran las víctimas de la represión de los sucesos del 19 y 20 de diciembre de 2001. Recorriendo todo el período reseñado, en el AMBA se registra-

⁷ En marzo de 2000 se sancionó la ley 12.405 que endureció las normas procesales para la encarcelación, promoviendo la utilización del encierro procesal como castigo. Ver: <http://www.clarin.com/diario/2001/07/11/o-02203.htm>

⁸ Gracias a los escasos pero importantes trabajos que abordan el tema de las prácticas policiales, hoy podemos acercarnos a un ámbito que permanecía deliberadamente al margen de toda mirada. Frente a la ausencia de cifras oficiales sobre la cantidad de víctimas fatales por uso de la fuerza policial, esos trabajos han permitido conocer y reconstruir algunas de las consecuencias del accionar policial en los últimos años. Tanto la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) sistematizan desde hace años información al respecto, dando visibilidad a esas prácticas. Los trabajos de Sofia Tiscornia (2004), así como los de Máximo Sozzo y su equipo en la UNL (Sozzo, 2005) han contribuido además a la reflexión respecto a un ámbito severamente opaco. Además, desde el Instituto Gino Germani de la Facultad (IIGG) de Ciencias Sociales de la UBA llevamos adelante un proyecto de investigación en el que se trabajó

colectivamente a partir de la idea de que las muertes producidas por la policía presentaban una intensidad y una regularidad suficientes como para configurar un campo de indagación; nuestra intención fue darle cierta inteligibilidad al modo en que se despliega ese uso de la fuerza policial y las condiciones de posibilidad de ese despliegue: analizar las muertes que la policía produce en un período, en un territorio y sobre una población específica y vislumbrar unas reglas de funcionamiento que es preciso descifrar asumiendo que no se trata de una práctica ‘aislada’ o ‘irregular’ sino de una tecnología específica que cuenta con diversos y sólidos puntos de apoyo. El proyecto mencionado es el UBACyT de Urgencia Social (S752) 2006-2009: “Estudio multidisciplinario de violencia policial: muerte de chicos y adolescentes por uso de la fuerza letal/policial en el Área Metropolitana de Buenos Aires 1996-2004”. El proyecto estuvo dirigido por Juan Pegoraro y algunos de los avances han sido publicados en: AAVV (2006); Ortiz Maldonado, N.; Recepter, C.; Rangugni, V. (2007); Mouzo, K., Rios, A., Rodríguez, G., Seghezze, G. (2007). Se encuentra en prensa un libro que recoge los desarrollos más importantes de ese trabajo colectivo.

ron 160 muertes en 1996; 183 en 1997; 165 en 1998; 275 en 1999; 247 en 2000; 308 en 2001 y 269 en 2002.⁹

Como se mencionó, es poca la información que permita analizar las modalidades que adquirió ese accionar policial. Esto es de por sí un dato importante. El trabajo realizado desde el IIGG permitió ver que, tomando solamente a víctimas menores de 21 años, entre 1996 y 2004 en el AMBA murieron a manos de la policía 521 jóvenes y niños, menores de 21 años.¹⁰ El 86.6% de esas muertes se produjo en el Conurbano; mientras que el 13,4% ocurrió en la Ciudad de Buenos Aires. El 83% de las víctimas tenían entre 16 y 20 años; el 97% eran hombres. Del total de esas muertes, el 47,5% la provocaron policías que se encontraban prestando servicios, y el 40,4% de las muertes se produjo a manos de policías de franco. También para el caso de los menores de 21 años, el año 2001 vuelve a acumular el mayor número de muertes: 97; un 303% más que 1996 en el que se registraron 32 muertes, y un 225% más que en 2004 –43 muertes– (AAVV, 2007).

Este despliegue del uso de la fuerza policial debe analizarse en el contexto de la aceptación de una política de ‘mano dura frente al delito’; es decir que la acción policial con estas consecuencias debe analizarse en clave de práctica social y no únicamente como parte de una cultura institucional. La utilización de la fuerza letal policial fue manifiestamente demandada como política frente al delito callejero. Por eso, más allá de distinguir, a partir de una mirada jurídica, entre un uso de la fuerza policial

habilitado por la ley y otro que ‘excede’ el marco legal, se trata de cuestionar los procesos a través de los cuales se vuelve ‘natural’ que la policía mate para aumentar la ‘seguridad’. Se trata de prácticas sociales que se producen en redes que exceden los límites institucionales y se insertan en un tejido más amplio y más difuso. Estas prácticas policiales que se instalaron en la década del 90 se apoyan en marcos de legitimidad mucho más amplios que los de la legalidad (Rangugni, 2008).

Resumiendo, esta exacerbación de violencia de las agencias del sistema penal –reflejada en el accionar policial, en el incremento del encierro, en las condiciones a las que son sometidas las personas encerradas, en los modos de funcionamiento de la administración de justicia– vinieron de la mano de discursos temerarios que en vez de enfatizar la *racionalidad* de las intervenciones, apelaban al imperativo de lo urgente y a la *expresividad* de las medidas punitivas (Hallsworth, 2006). La venganza fue asomando cada vez con más intensidad como motor de la intervención del sistema penal, desandando un camino de doscientos años de pretensión racional del entramado punitivo.

Este reingreso de la función expresiva de la intervención penal se apoya en sentimientos de hostilidad hacia aquel que se define como portador de inseguridad. Como dijimos, la inseguridad no se asocia ni a los delitos de tránsito, ni a la violencia doméstica, ni al vaciamiento de empresas, ni al fraude al Estado; por tanto, ni un conductor que manejando ebrio mata a una persona, ni un marido

⁹ Los datos que se mencionan sobre muertes provocadas por las fuerzas de seguridad provienen del CELS, CORREPI y los resultados del Proyecto UBACyT S-752 (2006-2009) mencionado. Dado que CORREPI y CELS trabajan con información de prensa o con denuncias de familiares de las víctimas, se da por sentado

que pueda existir subregistro de las muertes producidas por las policías.

¹⁰ Los datos provenientes de la investigación realizada en el IIGG corresponden al período 1996-2004 porque ese fue el recorte temporal de dicho trabajo.

golpeador, ni un empresario que vacía una empresa de forma fraudulenta son percibidos como portadores de inseguridad (Pegoraro; 2001). En cambio, un joven urbano pobre es percibido como una amenaza que es preciso neutralizar. Este personaje concentra el rechazo y los temores; mientras en el pasado frente al estereotipo del infractor ‘común’ se podía sentir compasión y se organizaban las intervenciones a través de las nociones y estrategias ‘incluyentes’ (Young, 2003).

Sin embargo, en el modelo neoliberal la inclusión no es una meta; la gestión de la fragmentación, sí. Las políticas de seguridad –punitivas y preventivas– son un operador material y simbólico indispensable de esa gestión. En las siguientes líneas intentaremos abordar el modo en que la lógica neoliberal y la nueva prevención se articularon durante los 90 en nuestro país.

El Estado mínimo empresarial y la emergencia de la nueva prevención

El modelo de la nueva prevención como forma idónea de gobierno de la seguridad se ha presentado y fundamentado como una respuesta inevitable y racional a la crisis de legitimidad del sistema penal, manifiestamente incapaz de cumplir con su cometido. Sin embargo, las transformaciones de las políticas de gestión del delito deben vincularse a transformaciones sociopolíticas generales y no sólo a cambios de las prácticas jurídicas. Como ya se dijo, esta línea de análisis es la que aquí se propone, siguiendo una ‘tradición’ instalada a partir de la publicación de *Vigilar y castigar* (Foucault, 1992).

Desde ese punto de partida, una de las claves de lectura que permite darle inteligibilidad a la emergencia de la *nueva prevención* como forma de gobierno del delito es la del análisis de los procesos de redefinición del rol del Estado que –desde los ‘70– pugna por instalar un modelo neoliberal de ‘Estado mínimo’. Que el modelo neoliberal de Estado se cristaliza en Argentina en los años ‘90 es incuestionable. Esta afirmación debería, sin embargo, permitirnos pensar cuáles son los ámbitos que se han modificado radicalmente a la par de la instalación de un nuevo modelo de Estado, de economía y de relación social.

Y si bien ha habido fructíferos análisis sobre la avanzada neoliberal en áreas tales como la salud, la educación, la seguridad social; a la hora de analizar las políticas de seguridad sólo se afirma que responden a un incremento inmanejable del delito y a la incapacidad del Estado (de bienestar) para reducirlo.

No obstante, resulta claro que los discursos que emergen en los años 90 en torno a la prevención del delito definen un ámbito de competencias absolutamente caracterizado por las directrices del *Consenso de Washington*; por el guión del neoliberalismo en torno al modelo de Estado a defender. La nueva prevención se ha presentado de la mano de la redefinición de las fronteras de lo público y lo privado; promoviéndose una marcada delegación de funciones que antes correspondían sólo a la administración nacional y que fueron asumiendo paulatinamente niveles locales de gobierno, organismos no gubernamentales e instancias privadas. A su vez, la entrada de la lógica empresarial abrió un enorme proceso de mercantilización de servicios de seguridad –anteriormente anclados en la esfera estatal– y el consecuente crecimiento exponencial de la industria de la seguridad que antes apuntaba únicamente a

nichos muy pequeños.¹¹ La mercantilización de la seguridad la ha convertido en un bien adquirible en el mercado y, por tanto, en un potente elemento de diferenciación entre los que pueden acceder a las comodidades de ‘estar protegidos’ y los que acceden –a pesar suyo– a las ‘incomodidades’ de ser controlados por un ‘ejército’ cuyas funciones no han sido reguladas todavía.

Por su parte, diversos organismos no gubernamentales emergen como actores relevantes en la definición y gestión del problema de la seguridad. Esto viene acompañado de una recurrente convocatoria a la ‘participación ciudadana’, muchas veces impulsada por agencias estatales. Se convoca a los propios ‘afectados’ a ocupar roles relevantes en la definición de prioridades en materia de estrategias a utilizar, propuesta de políticas a seguir, la puesta en marcha de medidas que garanticen su propia seguridad y el reclamo de rendición de cuentas a las instancias gubernamentales (Murillo, 2008). Esta implicación aparece, como en tantas otras áreas, como la contracara de un Estado benefactor que alienta conductas ‘parasitarias’, desmotivando a los sujetos a buscar soluciones a sus problemas.¹²

Privatización, descentralización, mercantilización, *empowerment*, dilución de las fronteras público-privado, *accountability*: el gobierno de la seguridad que se inaugura en los ‘90 procura imponer la primacía del mercado sobre la política (Pavarini, 2006) y la idea de un Estado ‘ágil’ como única forma de administración posible.

La *nueva prevención* se plasma en Argentina con las características brevemente enunciadas a partir de distintas iniciativas que surgen con más claridad en la segunda mitad de la década del ‘90. Unas y otras se presentaban como alternativas al fracaso de las políticas tradicionales de control del delito; es decir a las herramientas penales. Desde luego, tuvieron impactos diversos.

La cristalización de una política preventiva de alcance nacional que instaló la necesidad de ‘pensar el delito y la seguridad de otro modo’ se produce con el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el del Interior ponen en marcha conjuntamente en el año 2000, quedando a cargo de su ejecución la Dirección Nacional de Política Criminal.¹³

¹¹ La industria de la seguridad privada creció enormemente en Argentina desde comienzos de los ‘90, convirtiéndose en un negocio de grandes proporciones. Sin embargo, no hay aún investigaciones sobre esa industria y sobre los efectos de la mercantilización de la seguridad tanto en aquellos que ‘disfrutan’ de los servicios ofrecidos por esa industria, como en aquellos –‘otros’– que son controlados por su tecnología y su personal.

¹² Un documento clave para comprender estas transformaciones es el tan mentado *Soluciones al crimen* (AAVV, 2001), que suele citarse como modelo a seguir a la hora de prevenir los delitos y que estuvo en boca de todos cuando los promotores de la tolerancia cero visitaron Buenos Aires y fueron tan bien recibidos (Wacquant, 2000). Sin embargo, además de las deleznable ‘soluciones’ que propone (como ‘armar a los ciudadanos

decentes’), es posible leer allí una severa crítica al modelo del Estado de bienestar y una abierta promoción del modelo neoliberal.

¹³ Si bien el PNPD es del año 2000, hubo precedentes claros de esta reorientación de las formas de pensar la gestión del delito. Por ejemplo la apuesta por la descentralización y la convocatoria a la comunidad aparece ya en dos iniciativas previas de gran repercusión: los Consejos de Seguridad y Prevención de la Violencia que se pusieron en marcha a través de los Centros de Gestión y Participación del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 1997; y los Foros Vecinales, Municipales y Departamentales de Seguridad lanzados por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 1998. Tuvieron orientaciones muy diferentes pero estuvieron marcados por la impronta comunitaria y primacía de la gestión

El PNPd, que fue derogado en 2008, reunía los principios básicos a partir de los cuáles ya giraban las formas de pensar el problema del delito y la seguridad en nuestro país. Así propone como objetivos principales: “Reducir los delitos callejeros, especialmente contra la propiedad y las personas que implican el uso de la violencia física, en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina y: Disminuir la sensación de inseguridad frente a los delitos callejeros en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina” (PNPD, 2000:2). Como se ve, la política nacional de ‘gestión del delito’ define su ámbito de intervención en torno a los delitos de los más débiles y la sensación de inseguridad que esos delitos generan.¹⁴ Esa construcción soslaya que los sectores más débiles de la estructura socioeconómica son, a la vez, los más inseguros, en tanto su vida, su integridad física y el ejercicio de sus derechos se encuentran permanentemente afectados.

El PNPd aparecía como ‘paraguas’ de las iniciativas nacionales, provinciales y locales que se orientaron a la prevención del delito, con una clara promoción de la intervención local; haciendo una fuerte apelación a la participación ciudadana; planteando que la acción estatal en la materia –si bien sería ineludible–

es limitada y la participación de la comunidad permitiría “incrementar la efectividad y eficacia” (PNPD, 2000:12). El PNPd esta fuertemente atravesado por los procesos de reforma del Estado que tuvieron lugar durante toda la década del ’90, probablemente a pesar de sus impulsores, y esa lógica impregna toda la argumentación del diseño inicial.

El mismo año de creación del PNPd se realiza un acuerdo formal con el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que determina la creación del Programa de Prevención del Delito local en la Secretaría de Seguridad y Justicia que, desde entonces, diseña e implementa las políticas de prevención del delito de la ciudad. Otros gobiernos –provinciales y municipales– hicieron acuerdos e implementaron políticas en el marco del Plan Nacional.

Como en otros tantos contextos culturales e inicialmente ‘traducidos’ desde allí, el PNPd definió un modelo de prevención –que llamó de *prevención integrada*– con dos áreas de intervención diferenciadas: la prevención situacional-ambiental y la prevención social del delito.¹⁵

La prevención situacional-ambiental remite al diseño o modificación del medio físico

local. Los Consejos de Seguridad ya no funcionan y aunque los Foros Vecinales aún existen sus niveles de acción son mínimos tras la salida de León Arslanian del gobierno provincial.

También en 1997 surgió una iniciativa, en este caso no desde una agencia estatal, que obtuvo notable repercusión, perdurabilidad y se constituyó como modelo de prevención comunitaria altamente replicado: el Plan Alerta de vecinos de Saavedra. Este Plan surgió por la iniciativa de un grupo de vecinos que comenzó a implementar medidas de prevención de delitos en su barrio. Se trataba de generar actividades de vigilancia y reportes informales entre los vecinos para prevenir la presencia de cierto tipo de delitos y disminuir los

temores asociados a ellos. Junto a medidas de prevención situacional específicas, se procuró canalizar demandas y obtener apoyos de agentes gubernamentales, al tiempo que se buscaba difundir y replicar la experiencia. El Plan se llevó a otros barrios de la Ciudad de Buenos Aires y del Conurbano (Villa Urquiza, Núñez, Palermo, Villa del Parque, Martínez, Beccar, entre otros) y tuvo un gran apoyo estatal (Ciabardini, 2006).

¹⁴ Si bien el propio PNPd menciona que los delitos de cuello blanco socavaban la seguridad, las estrategias propuestas e implementadas no se orientaron a esos delitos.

¹⁵ Si bien no analizaremos la implementación del PNPd específicamente, entre otras cosas porque su impacto

inmediato –una situación y/o un ambiente determinados– con el fin de reducir o anular las oportunidades de que se cometan delitos específicos, haciendo más difícil o más riesgoso la comisión de un delito a través de obstáculos en el ambiente donde se produciría (Crawford, 1998). Entre los ejemplos más recurrentes podemos mencionar la iluminación de las calles o de los edificios, y la utilización de cámaras de video o de vigilancia privada para prevenir ciertos delitos callejeros. Las medidas situacionales ambientales se apoyan en la idea del delito como resultado de una oportunidad que hay que neutralizar. En este sentido la gama de conductas que podrían querer evitarse es muy amplia. Sin embargo, estas medidas se introdujeron en Argentina especialmente para evitar pequeños delitos contra la propiedad, conductas ‘indeseables’ en la calle, o la presencia de ‘extraños’. En este sentido, la prevención situacional se orientó cada vez más a la construcción de espacios ‘protegidos’ donde la presencia de ‘extraños’ pudiera ser rápidamente detectada y repelida. El caso de los barrios cerrados es el mejor ejemplo: allí, en general, la vigilancia no apunta a detectar y reprimir ilícitos ya ocurridos, sino a evitar la presencia de personas ajenas al modo de vivir del lugar.

La prevención social del delito, en cambio, se ocupa de operar sobre procesos sociales partiendo de la idea de que hay *‘causas sociales que originan el delito y predisponen a ciertas personas a cometerlos’*. Como en otros contextos, las políticas de prevención del delito en nuestro país asociaron desde su desembarco delito con pobreza, sosteniendo

que la pobreza genera delito. El problema de tales argumentos es que se centran, sin mencionarlo, en ciertos delitos que comenten los sectores más empobrecidos (pequeños atentados contra la propiedad, en la mayoría de los casos), omitiendo todo el resto de delitos que podrían ser objeto de una política de seguridad y que no necesariamente están asociados con la pobreza (desde los delitos de cuello blanco, a los delitos de tránsito, los fiscales, la violencia contra las mujeres, entre tantos otros). Si bien es cierto que los delitos de los más débiles deben ser objeto de la política de seguridad porque afectan especialmente a las poblaciones más inseguras, es también cierto que la asociación entre pobreza y delito promueve la criminalización de esas poblaciones. Las consecuencias de esa criminalización son tan gravosas como el delito intra-clase que las políticas de prevención social no lograron, hasta ahora, atenuar. En muchas ocasiones la fundamentación de las políticas de prevención social del delito se apoya en buscar reducir las condiciones de sobrevulnerabilidad, pero terminan reforzando esas condiciones al definir a esas poblaciones como ‘proclives al delito’. La atenuación de las condiciones sociales desventajosas no atañe a la política criminal sino a la política social. Al afirmar que delito y pobreza van de la mano se omiten elementos de suma importancia tales como que no todas las personas que se encuentran en situación de pobreza cometen delitos, que no todos los delitos son cometidos por personas en situación de pobreza (que no es lo mismo) y, que las prácticas delictivas están mucho mejor distribuidas ente sectores sociales que cual-

en terreno fue bastante limitado, si buceamos las líneas que trazó a través de las cuáles la prevención del delito se definió como un campo mucho más preciso y se sistematizaron ciertas ideas hasta entonces apenas

divulgadas en nuestro contexto, fijando las pautas que asumieron desde entonces las políticas de prevención del delito (Hener, 2005). Para un análisis pormenorizado del PNPd, ver Sozzo, 2008a.

quier otro recurso. Esto no quiere decir que ciertas prácticas delictivas no existan y que no afecten a poblaciones ya vulneradas por las condiciones socioeconómicas imperantes; implica afirmar que el foco es muy reducido y que sus efectos son muy problemáticos.

La prevención social del delito se apoya excesivamente en una asociación sumamente equívoca que una política de seguridad debe poner en cuestión y no reforzar. Cabría redefinir la relación entre inseguridad y pobreza ya que es posible pensar que la pobreza genera inseguridad pero sobre aquellos que se encuentran estructuralmente excluidos del acceso a recursos de toda índole: esas son poblaciones que padecen la inseguridad de la condición en que los ubican las políticas del neoliberalismo, entre ellas las de seguridad.

El recorte que asocia pobreza con delito no hace más que motorizar un conjunto de prácticas discursivas y extradiscursivas que construyen y amplifican los procesos de fragmentación

social que se instalaron en la década del '90, habilitando todo un conjunto de representaciones, controles y exclusiones sobre los más vulnerados económica y socialmente.

Tal como se reitera en las críticas a la prevención social del delito, cabe insistir en que ésta podría orientarse a crear lazos comunitarios que permitan reducir el temor y la desconfianza entre pares y no a acentuarlas. Respecto a cuestiones más específicas, por ejemplo, la prevención social del delito podría contribuir a abrir canales de protección mutua en espacios concretos y a desnaturalizar la violencia contra las mujeres en comunidades específicas. Sin embargo, el despliegue de intervenciones de este tipo promovió el pánico respecto de algunos barrios y/o grupos estigmatizados. El caso de los jóvenes pobres de barrios suburbanos es emblemático; sobre esos barrios y esos grupos se han centrado buena parte de los programas de prevención social del delito solidificando representaciones altamente negativas.¹⁶

Conclusiones

El estudio de las formas en que se define el problema de la seguridad y se interviene sobre él puede ser especialmente fructífero al mostrar que tanto el delito como la reacción frente a él son definidos políticamente y que estos procesos están estrechamente vinculados a compromisos e intereses políticos más allá de las conductas indeseables (Ericson/Carriere; 1994). La complejización de las políticas de seguridad debe leerse en estos términos y no como avatares al interior del sistema penal:

crisis y salidas internas que reencauzan las respuestas al delito.

La emergencia de políticas de prevención y la persistencia de intervenciones punitivas no son excluyentes: el surgimiento de la *nueva prevención* en Argentina no ha opacado en lo más mínimo el proceso de inflación punitiva. La relación entre prevención y punición en la actualidad es objeto de análisis diversos: estas lecturas proponen no concebir estos desarrollos como inconexos sino en clara relación. En

¹⁶ Ejemplo de ello fue el Plan Comunidades Vulnerables del PNP, centrado en poblaciones de jóvenes 'en potencial conflicto con la ley'.

todo caso la relación entre las políticas proactivas y las reactivas se presenta como terreno a explorar con la precaución de no ‘traducir’ al caso argentino las interpretaciones producidas en otros contextos sin prestar atención a las particularidades de cada marco.

Las políticas ‘preventivas’ aparecieron en el período ligadas a un discurso técnico que solía jactarse de ser ‘apolítico’, planteando la necesidad de una planificación ‘racional; de la mano de esa ‘tecnificación’ surgieron por doquier los saberes *expertos* que se hicieron un lugar importante en la escena política (Camou, 1998; de Marinis, 2004; Bombini, 2008). Al mismo tiempo se registra un desplazamiento de una fundamentación del encierro penal que va de la idea de resocialización al reclamo de dureza en las penas y el fortalecimiento de una utilización de la cárcel como ‘depósito’ de los que son definidos como ‘intolerables’. A su vez, la sensación de inseguridad se instaló como problema en sí mismo y muchas veces las transformaciones referidas se justifican en la necesidad de responder a esa *sensación*.

El llamado ‘populismo punitivo’ se apoya en la oposición entre un ciudadano ‘común’ y un ‘otro’ al que hay que neutralizar ‘a cualquier precio’. Por ello al referirse a estas políticas Garland (2005) las denomina ‘*criminología del otro*’. Ese ‘otro’ reafirma la oposición entre los incluidos y los excluidos de un modelo económico, social y cultural que se funda en esa división, que no puede prescindir de ella. En la Argentina de los ‘90 la *criminología del otro* se apoya fuertemente en la violencia policial, en la utilización del encierro como depósito y en la amplificación de una histeria colectiva frente a la proximidad de ‘los extraños’. Pero las políticas preventivas, a las que Garland denomina ‘*criminología del self*’, también operan sobre la misma distinción: con una impronta técnico-empresarial promueven la construcción de espacios sociales bien diferenciados y protegidos. La prevención del

delito, tal como se organiza en torno al diseño de espacios defendibles, apunta a construir espacios homogéneos y encapsulados que estén protegidos de ese ‘otro’ que las medidas punitivas podrán neutralizar con la crueldad reclamada. El ‘otro’ en el modelo neoliberal es aquel sujeto que está, y/o debe estar, ‘afuera’: basta pensar en las representaciones construidas durante los ‘90 en torno a la diferenciación entre ‘la Capital’ y ‘el Conurbano Bonaerense’ y el lugar que la in/seguridad ocupa en la base de esas representaciones.

En definitiva, sobre los ejes mencionados, a partir de los ‘90 se ha instalado, promovido e hipertrofiado el ‘problema de la in/seguridad’ que funciona como un potente elemento de producción, amplificación y naturalización de la fragmentación social.

En este proceso, las discusiones sobre ‘*qué hacer*’ al respecto reemplazaron otras discusiones fundamentales del quehacer político. Este eclipse que el problema de la seguridad produce sobre lo político es un elemento central para analizar su potencial como emblema del neoliberalismo. El acuerdo construido en torno a la imperiosa necesidad de ‘*hacer algo frente a la inseguridad más allá de las diferencias políticas*’ devela, no tanto la importancia del problema, como la capacidad de la avanzada neoliberal para instalar un consenso en torno al descrédito de lo político como espacio de transformación del orden social. Devela también las dificultades de un discurso crítico que pueda desandar los modos de esa construcción.

El neoliberalismo instala en Argentina en los ‘90 un orden social que, por otra parte, se enuncia único: la desigualdad y la fragmentación social se presentan inevitables, ‘naturales’. La in/seguridad emerge, en ese contexto, como un hecho ‘inconstruible’ que es preciso ‘gestionar’ ‘*más allá de la política*’, que es definida como espacio de corrupción ‘incorregible’, desacreditada absolutamente

como espacio de acción colectiva, cuestionamiento y transformación.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso considerar que los modos en que se construye el problema de la in/seguridad están estrechamente vinculados a la imposición de ese nuevo orden social que logra el desmantelamiento del Estado social –desmantelamiento de lo que existía de él y, sobretudo, de la idea de un modelo plausible–. Un orden que reconstruye la prioridad en el acceso a los recursos económicos, políticos y sociales, naturalizando modelos de alta exclusión

respecto a esos recursos. La ‘nueva derecha’ logra con éxito con éxito desarmar las protecciones del Estado y volver aceptable la exclusión de algunas poblaciones a través de la criminalización de su estatus (por ello es indispensable desarmar la asociación entre delito y pobreza y no reforzarla): aquellos que en los ‘90 quedan ‘afuera’, es decir en la base de la estructura social –que se desplaza hacia pisos desconocidos en Argentina (Torrado, 2007)–, comienzan a ser percibidos no como víctimas de un sistema social injusto sino como sujetos que es intolerable incluir.

Bibliografía

- AAVV** (2001): “Soluciones al crimen. 18 cosas que podemos hacer para luchar contra él”, *Delito y Sociedad, revista de Ciencias Sociales, Año 10, N° 15/16*, UNL, Santa Fe.
- Baratta, A.** (1998): “Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos” en *Alter: Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho*, Año II, N°5, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de Campeche, México.
- Bombini, G.** (2008): “Transformaciones recientes en las políticas penales en la Argentina: entre las necesidades populistas y las aspiraciones tecnocráticas de eficacia” en Bergalli, R.; Rivera Beiras, I; Bombini, G.: *Violencia y Sistema Penal*, Del Puerto, Bs. As.
- Camou, A.** (1998): “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma en América Latina” en revista *Nueva Sociedad* N° 152, Buenos Aires.
- Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS** (2008): *Derechos Humanos en Argentina, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- Ciafardini, M.** (2006): *Delito urbano en Argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- Courtis, C.** (2005): “El caso ‘Verbitsky’: ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos?” en *Colapso del sistema carcelario*, CELS-Siglo XXI, Buenos Aires.
- Crawford, A.** (1998): *Crime Prevention and Community Safety*, Longman, London & New York.
- Daroqui, A.** (2003): “Las seguridades perdidas” en revista *Argumentos* N° 2, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- De Marinis, P.** (2004): “In/seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición post-social” en Muñagorri, Ignacio y Pegoraro, Juan: *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Dykinson, España.
- Ericson, R. y Carriere, K.** (1994): “The fragmentation of criminology” en Nelken, D.: *The future of criminology*, Sage, London.

- Feeley, M. y Simon, J.** (1995): “La nueva penología” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* N° 6/7, UNL, Santa Fe.
- Foucault, M.** (1992): *Vigilar y castigar. Nacimiento de la Prisión*, Siglo XXI, México.
- (2007): *Nacimiento de la biopolítica*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Garland, D.** (2005): *La cultura del control*, Gedisa, Barcelona.
- Guemureman, S.** (2002): “Argentina: La ‘medición de la inseguridad urbana’. Una lectura de la encuesta victimológica a través de los indicadores sociales”, Ponencia presentada en el *Congreso “América Latina: entre representaciones y realidades”*, Asociación Canadiense.
- GCBA** (2007): *Síntesis de resultados de encuesta de victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.
- Hallsworth, S.** (2006): “Repensando el giro punitivo” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* N° 22, UNL, Santa Fe.
- Hener, A.** (2005): “El enfoque extra-penal en las políticas de seguridad de Argentina y Brasil” en *III Jornadas De Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, Mesa: Control social y delito. De ‘ilegalidades’ e ‘ilegales’”. Facultad de Ciencias Sociales, UBA 29 y 30 de septiembre [http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/]
- Kessler, G.** (2007): “Miedo al delito y victimización en Argentina” en Kamisnky, Kosovsky, Kessler: *El delito en la Argentina post-crisis*. UNLA, ILANUD, INECIP, Buenos Aires.
- Linzer, M. y otros** (2007): “Aproximaciones al uso de la fuerza letal por parte de las fuerzas de seguridad sobre personas menores de 21 años en el AMBA entre 1996 y 2004” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* N° 23, UNL, Santa Fe.
- LTBD** (2006): *Informe latinobarómetro. Corporación Latinobarómetro. Banco de datos en línea*. [www.latinobarometro.org]
- Mouzo, K. y otros** (2007): “‘Hacer morir’ – ‘Hacer vivir’. La inscripción del poder soberano en el dispositivo de seguridad” en *Mitologías del castigo* N° 3, UNR, Rosario.
- Murillo, S.** (2008): *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino de Blumberg a Cromañón*. CLACSO Libros, Buenos Aires.
- O’Malley, P.** (2005): “Riesgo, poder y prevención del delito” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Año 13, N° 20, UNL, Santa Fe.
- Pavarini, M.** (2006): *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Ad-Hoc, Buenos Aires.
- Pegoraro, J.** (2001): “Derecha criminológica, neoliberalismo y política penal” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* N° 15/16, Buenos Aires.
- (2003): “Una reflexión sobre la inseguridad”, revista *Argumentos* N° 2, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD)** (2000): Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires.
- Rangugni, V.** (2004): “Reforma del Estado y políticas de ‘control del delito’ en la Argentina de los años 1990” en Muñagorri, Ignacio y Pegoraro, Juan: *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, España, Dykinson.
- (2008): “Racionalidades políticas contemporáneas y gobierno de la seguridad en Argentina. Análisis del uso de la fuerza letal policial”. Ponencia presentada en el *Workshop: Orden normativo y control social en Europa y Latinoamérica en la era de la globalización*. Coordinadores: Ignacio Muñagorri (Universidad del País Vasco) y Juan S. Pegoraro (Universidad de Buenos Aires), 26-27 junio, organizado por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (en prensa).
- Sozzo, M.** (2003): “Metamorfosis de los Discursos y las Prácticas sobre Seguridad Urbana en la Argentina”. Ponencia presentada en Center for

- Hemispheric Defense Studies - REDES 2003 Research and Education in Defense and Security Studies, Panel: Public and Citizen Security 28-30 de octubre, Chile.
- (2008a): *Inseguridad, prevención y policía*. Serie libros Ciudadanía Segura, Volumen 4. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Sede Ecuador).
- (2008b): “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y ‘prisión-depósito’ en Argentina”. Ponencia presentada en el Workshop: Orden normativo y control social en Europa y Latinoamérica en la era de la globalización. Coordinadores: Ignacio Muñagorri (Universidad del País Vasco) y Juan S. Pegoraro (Universidad de Buenos Aires), 26-27 Junio, organizado por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (en prensa)
- (2005): *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, UNL, Santa Fe.
- Tiscornia, S.** (2004): *Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica*, Antropofagia, Buenos Aires.
- Torrado, S.** (2007): “Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad” en Torrado, S. (comp.): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo I, Edhasa, Secretaría de Cultura de la Nación, Buenos Aires.
- Varela, C.** (2004): “El concepto de ‘sensación de inseguridad’ y su utilización en las encuestas victimológicas”. Ponencia presentada en la II Jornadas Nacionales de Sociología, Mesa: Control Social y Sistema Penal. Universidad de Buenos Aires.
- (2005): “¿Qué significa estar seguro? De delitos, miedos e inseguridades entre los adultos mayores”; en: *Cuadernos de Antropología Social* N° 22, Facultad de Filosofía y Letras – UBA, Buenos Aires.
- Wacquant, L.** (2000): *Las cárceles de la miseria*, Manantial, Buenos Aires.
- Young, J.** (2003): *La Sociedad Excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la modernidad tardía*, Marcial Pons, Madrid.