

**Políticas de seguridad en clave comparativa:
la emergencia del paradigma preventivo del delito en Argentina y Brasil¹**

Lic. Alejandro Hener

Instituto Gino Germani – Facultad de Ciencias Sociales, UBA

A ser presentada en el GT N° 4 : Control social, legitimidad y Seguridad Ciudadana

Introducción

Nos proponemos analizar en perspectiva comparada y en clave exploratoria el diseño de dos planes de seguridad elaborados por los gobiernos de Argentina y Brasil en la última década. Se trata del Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) y el Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) respectivamente. A través del análisis de estas propuestas, se intentará delinear la emergencia de un modelo preventivo – proactivo, que procura evitar que un delito se cometa más que perseguir y punir a los autores del mismo. Mediante un análisis comparativo de los documentos correspondientes a ambas propuestas, buscaremos caracterizar la relación entre definiciones explícitas e implícitas que el nuevo modelo preventivo parece sugerir acerca del “delito” y de los “delincuentes”. Por otro lado, se analizarán las implicancias políticas y sociales que conlleva la presencia insistente de discursos en torno a la participación ciudadana y a la gestión de la sociedad civil, al interior de una problemática que supo ser gestionada hasta ahora en forma casi exclusiva por el Estado.

1. La emergencia del paradigma preventivo

Tradicionalmente la forma de enfrentar el fenómeno del delito se ha orientado hacia acciones *reactivas* frente a la ocurrencia del mismo. La reacción del Estado al presentarse una violación a la ley penal ha privilegiado lo que denominaremos un “modelo punitivo”. El mismo supone un accionar que, dependiendo de la corriente criminológica que predomine en cada época histórica, puede intentar justificarse como correctivo, ejemplificador y/o compensatorio, pero en todos los casos se trata de una reacción *ex post*, o sea una intervención que se realiza una vez cometido el delito. Las prácticas del “modelo punitivo” se definen principalmente por su carácter compulsivo y comprenden el accionar de la policía, el sistema de justicia y el sistema carcelario.

¹ El presente trabajo se enmarca en el proyecto UBACyT S065 “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el Mercosur: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales” dirigido por la Dra. Susana Novick.

Tradicionalmente las políticas de control del delito quedaban circunscriptas a estos ámbitos y eran ejercidas centralizada y exclusivamente por el Estado, quien ejercía la clásica definición weberiana del monopolio en el uso de la violencia legítima. Ahora bien, las prácticas punitivas han demostrado holgadamente su ineficiencia para contener el fenómeno del delito. En la última década empieza a manifestarse un consenso en torno a la incapacidad del modelo post-delictivo de control para cumplir sus objetivos manifiestos. Dada esta situación, se puede observar a nivel mundial la emergencia de un paradigma alternativo en lo que refiere a las políticas de seguridad, denominaremos al mismo ‘modelo preventivo’. Paradigma que incorpora nociones de *participación* y *co-responsabilización* por parte de distintos actores de la sociedad civil en lo concerniente al control del delito.

Tal como lo entiende Baratta (1998), el modelo preventivo se viabiliza básicamente a través de dos modalidades principales, en primer lugar, la pluralización de agencias y/o actores estatales y no estatales que son convocados para participar en el ‘gobierno de la seguridad’. La otra característica se encuentra en que la definición de las acciones hacia las que se destina la prevención incorpora una nueva categoría que, si bien no se asocia directamente con el delito, se presenta como un anticipo o preaviso de una futura conducta delictiva: las incivildades o ‘conductas antisociales’ como ser las pintadas o graffitis, los ruidos molestos, los jóvenes tomando alcohol en la vía pública, etc.

2. Las políticas de seguridad en el MERCOSUR

Las diferentes técnicas y diagnósticos que vienen siendo discutidas, recomendadas por organismos internacionales y aplicadas en los países centrales a partir de la década de 1990, van permeando también las políticas de seguridad de los países miembro del Mercosur². Para intentar reflejar cómo están circulando los discursos en torno a políticas preventivas en la región, hemos seleccionado dos propuestas de política de alcance nacional desarrolladas por Argentina y Brasil. En el primer caso, nos centraremos en el análisis del *Plan Nacional de Prevención del Delito* (en adelante PNPd). Aprobado por resolución interministerial del 15/08/2000, fue el resultado de la actividad conjunta del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (Resolución N°

² Como ejemplos de la importancia que cobran los discursos de la prevención al interior de la región vale citar la reciente conformación de la Unidad temática ‘Seguridad Ciudadana’ en el marco de la red Mercociudades y la próxima realización del Congreso Internacional CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) en Chile.

768/00) y Ministerio del Interior (Resolución N° 5600). Para el presente trabajo analizaremos tanto la formulación original del texto elaborado en el año 2000 como su rediseño correspondiente al 2003 (RePNPD en adelante), el cual aún no fue respaldado normativamente pero orienta las actuales prácticas de intervención. El PNPD contempla que cada distrito adhiera en forma voluntaria a sus lineamientos, adoptando las estrategias y herramientas que él propone. El distrito de mayor importancia que ha adherido al PNPD es la Ciudad de Buenos Aires, que sí sancionó con fuerza de ley (N° 717/01) el convenio realizado con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en noviembre del 2000. Según los coordinadores del plan, existen otras localidades que han firmado un ‘convenio de adhesión’ al PNPD, pero no e stán implementando su política: es el caso de Neuquén y el Municipio de Las Heras en Mendoza. Algunas intervenciones pero de alcance muy limitado se están realizando en Rio Negro (Bariloche, Cipolletti y Viedma) y con mayor intensidad en Morón, Avellaneda, San Isidro y 3 de Febrero (Provincia de Buenos Aires).

En lo que respecta a Brasil, analizaremos el diseño del *Plan Nacional de Seguridad Pública* (PNSP) desarrollado por el Instituto Ciudadanía (presidido por Luiz Lula da Silva) entre los años 2000 y 2002, año en que fue presentado como propuesta a ser tratada por el Congreso brasilero. Resulta fundamental aclarar que el PNSP no ha recibido, al menos hasta el momento de escribir este trabajo, sanción normativa y por ende, su implementación es prácticamente nula, limitándose a la puesta en práctica de algunas de sus propuestas en algunos estados.

Llegado este punto resulta fundamental puntualizar las razones que, creemos, justifican efectuar un análisis comparativo entre ambos planes así como explicitar las limitaciones que dicho análisis presenta. Consideramos importante sopesar las visiones sobre política criminal que ambos países han desarrollado entre fines de la década pasada y principios de la actual. Los dos planes constituyen probablemente los intentos más concretos de abarcar la problemática con una política de alcance nacional. Por otro lado, estas propuestas surgen en un mismo contexto de ideas propiciado por la emergencia del paradigma preventivo y por ello plantean considerables rupturas respecto a la visión punitiva que supo dominar hasta hace pocos años la política penal.

En lo que concierne al *alcance* de ambos planes, en Argentina si bien el PNPD introduce un diagnóstico amplio y de vasto alcance respecto al problema de la ‘inseguridad’, plante a como foco principal de sus intervenciones los ‘delitos callejeros o predatorios’ y la disminución de la

sensación de inseguridad de la población. En cambio, el plan brasilero se propone alcanzar un alto nivel de reforma de las estructuras existentes del sistema penal y una multiplicidad de intervenciones relacionadas al problema de la “violencia” tomada en sentido amplio.

2.1. El Plan Nacional de Prevención del Delito en la Argentina³

En la Argentina, es básicamente a partir de la segunda mitad de la década de los '90 que el discurso preventivo comienza a materializarse en proyectos legislativos y programas de gobierno (ver Sozzo, 1999). Más específicamente en la Ciudad de Buenos Aires, el antecedente más próximo se encuentra en la experiencia de los Consejos de Seguridad y Prevención del Delito y la Violencia. Estos Consejos fueron promovidos por el Programa de Seguridad Ciudadana creado por el Decreto N° 1740/98.

2.1.1. Diagnóstico de la problemática

En lo que respecta al diagnóstico que efectúa el PNPD sobre la problemática del delito, vale señalar la amplitud de visiones y perspectivas que el mismo presenta. Sin embargo, se percibe una profunda comprensión de la problemática que no encuentra reflejo en las propuestas concretas de programas que se terminan puntualizando. El diseño del PNPD comienza estableciendo la diferencia existente entre la inseguridad objetiva dada por los índices de criminalidad y la inseguridad subjetiva más ligada a la denominada “sensación de inseguridad” que viene registrando un fuerte incremento en los últimos años en los espacios urbanos. Se destaca entonces la autonomía que presentan ambos procesos entre sí, dado que la percepción subjetiva de un aumento en la criminalidad por parte de la población, no necesariamente será confirmada por las estadísticas de los delitos efectivamente ocurridos. Es que el fenómeno de la sensación de inseguridad puede responder a una multiplicidad de causas incluso ajenas a la realidad de la criminalidad, como ser la aparición de casos resonantes y/o violentos en los medios de comunicación o incluso la utilización del tema por parte de algún funcionario que busque fortalecer su candidatura o incrementar su capital político. Esta diferenciación entre inseguridad objetiva y subjetiva no resulta en un dato menor, dado que será retomada a la hora de definir los

³ El presente análisis del PNPD complementa el trabajo empírico realizado dentro el Proyecto “Delito y control: políticas de seguridad en el cambio de siglo en Argentina”, radicado en el Centro Cultural de la Cooperación y coordinado por la Mg. Victoria Ranguini.

objetivos principales del Plan y sus medidas concretas de intervención. La búsqueda de una disminución en la sensación subjetiva de inseguridad parece constituir el fundamento básico de las medidas orientadas a la denominada “prevención comunitaria” y a la participación activa de los “vecinos”. El plan observa en primer lugar el dato objetivo del incremento de los delitos predatorios, fundamentalmente delitos contra la propiedad como ser hurtos o robos y algunos tipos de delito contra las personas. Su primer “objetivo principal” será: “1. *Reducir los delitos callejeros o predatorios, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física*” (PNPD, 2000: 7). Sin embargo, al efectuar el diagnóstico sobre la situación de la criminalidad en la Argentina, se dedica también un párrafo entero del Plan a los denominados delitos “de cuello blanco”, o sea aquellos vinculados con la criminalidad económica y financiera o la corrupción política, cuyos autores suelen encontrarse en un segmento de la población totalmente alejado del que habita las cárceles: la clase media y alta. En torno a este tipo de delitos, se afirma que “*constituyen uno de los objetos fundamentales de las políticas de control del delito puestas en marcha por este Gobierno, no sólo por su propia entidad sino porque poseen estrechos vínculos con los delitos callejeros, ya que buena parte de éstos se encuentran apoyados en una red de delitos de cuello blanco, que permiten la producción y reproducción de la llamada “economía ilegal”*” (PNPD, 2000: 4). Se trata de un diagnóstico por demás acertado que sin embargo no encontrará eco alguno a la hora de puntualizar las intervenciones y acciones concretas que implementará el Plan.

Se describen además dos procesos importantes para el campo de la criminalidad en Argentina que supieron cobrar fuerza a partir de la década de 1990. En primer lugar, un crecimiento inédito de la industria de la seguridad privada y la consiguiente transformación de la seguridad en una mercancía que se puede adquirir en el mercado y con ello, en un bien distribuido diferencialmente entre distintos segmentos de la población, un “*reforzador de las desigualdades sociales*” (PNPD, 2000: 5). Esta problemática, a diferencia del caso brasilero, tampoco volverá a ser tratada a la hora de definir acciones concretas que tiendan a un mayor control y regulación de la actividad de las empresas privadas de seguridad. Como segundo proceso a destacar, se observa que la temática de la criminalidad se ha afianzado en los últimos años con mayor fuerza en la agenda pública, y esta presencia se ha traducido en una creciente demanda social de dureza y castigo con el delito que ha llevado a un importante aumento de la punitividad del sistema penal: crecimiento de la población

carcelaria, endurecimiento del Código penal, etc. Ante estos reclamos, el PNPD propone una “actitud responsable” que se oriente a medidas de control preventivo antes que punitivo, y acciones de naturaleza extra-penal, o sea que se ubiquen más allá del accionar de la policía, el sistema de justicia y la cárcel.

2.1.2. Alcances de la propuesta argentina

Tal como adelantábamos en el apartado anterior, a la hora de definir los objetivos y las estrategias a implementar por el PNPD, el campo de maniobra de los programas se ve rápidamente acotado. No existen en el Plan acciones orientadas a la prevención de los “delitos de cuello blanco” y, en fuerte contraste con el caso brasileiro, no se proyecta la regulación de la actividad de las empresas de seguridad privada o el control de la violencia, la corrupción y/o de los delitos cometidos por las fuerzas policiales. Respecto de este último punto, corresponde destacar también cierta modificación que se observa entre el diseño original del PNPD y su reformulación del año 2003, que manifiesta una considerable reducción de las aspiraciones y alcances del plan. Entre los objetivos complementarios de la formulación original encontramos el de “*Construir nuevas relaciones de confianza recíproca entre las instituciones policiales y fuerzas de seguridad y los actores no gubernamentales*” (PNPD, 2000: 8); en la versión *aggiornada* del 2003, este objetivo ha sido eliminado. Por otro lado, la ambiciosa búsqueda de “*Promover la transformación de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad para facilitar su adaptación a las nuevas estrategias y actores involucrados en la prevención del delito*” ha pasado del segundo al último lugar en el ordenamiento de los objetivos complementarios del plan.

El PNPD se plantea en primer lugar efectuar un exhaustivo diagnóstico del estado de la seguridad urbana en la zona o municipio que haya adherido al Plan Nacional mediante la firma del correspondiente “Contrato para la Prevención del Delito”. Se consideran dos tipos de fuentes para alcanzar este diagnóstico: por un lado los datos cuantitativos procedentes de estadísticas policiales, judiciales y de estudios de victimización, complementando a los mismos se busca profundizar el conocimiento cualitativo de la situación mediante entrevistas a informantes clave y grupos focales de discusión. Es así como ya en la etapa de diagnóstico y selección de la zona de implementación se le confiere un valor preponderante a la participación de los habitantes para la definición del problema. En lo que concierne a las intervenciones que efectivamente se plantea

implementar el PNPB, éstas responden a dos ejes básicos: la *prevención situacional/comunitaria* y la *prevención social*. La primera estrategia se apoya fuertemente en la idea de participación de los ciudadanos, ya sea en forma individual o a través de organizaciones de la sociedad civil. Esta participación se viabiliza a través de la organización y promoción de reuniones periódicas con los habitantes de determinada zona, a fin de recibir informaciones, reclamos y sugerencias de los mismos referidos a su percepción de la situación delictiva del lugar. Las acciones concretas a las que este tipo de estrategia puede llevar incluyen ciertas modificaciones al espacio urbano (mayor iluminación de determinadas zonas, poda de árboles o arbustos, colocación de rejas de protección), modificación en los recorridos de las rondas policiales, construcción de un “mapa del delito” que determine el riesgo potencial de ser victimizado en cada zona, etc. En lo que concierne al perfil *comunitario* de la estrategia, las técnicas se orientan a la organización de los vecinos de una cuadra para coordinar entradas y salidas de sus viviendas en horarios nocturnos, vigilancia y alerta en caso de detectar presencias o conductas sospechosas, etc. De cualquier manera, en el rediseño del 2003 se explicita la preponderancia de la segunda estrategia, la de *prevención social*, por sobre la dimensión *situacional/comunitaria*. La prevención social apunta a intervenir específicamente sobre un segmento de la población que se supone reúne ciertos factores de riesgo que lo convierten en potencial infractor a la ley. Si bien el Plan no lo explicita, nuestra experiencia de campo anterior (Hener y Niszt, 2004) nos muestra que el perfil típico sobre el que se opera es del joven, hombre y habitante de zonas pauperizadas.

Las acciones concretas a implementar serán la generación de actividades artísticas, culturales, recreativas y a la inserción o reinserción de esta población en el sistema educativo o en el mundo del trabajo. Se conforman talleres de capacitación y micro emprendimientos que supuestamente alejarán a los jóvenes de influencias negativas propias de un entorno social y espacial signado por la marginación y la exclusión. En este sentido, el RePNPB identifica la necesidad de “*modificar los niveles de autoestima*” de los sujetos a través de la autoafirmación de su identidad, ofreciendo posibilidades de desarrollo personal alternativas a las que puede brindar una carrera delictiva. Este es un punto que volveremos a encontrar, más ampliado y con un mayor nivel de desarrollo, en el Plan Nacional de Seguridad Pública brasileño.

Por último, los documentos del PNPB refieren a las modalidades de *monitoreo* y *evaluación* a realizar en el marco de la implementación. En referencia a este tema, vuelve a llamar la atención

la distancia que separa lo propuesto en la versión original del plan y lo que establece el rediseño elaborado tres años después. En el año 2000 se detalla un *monitoreo* externo permanente a ser efectuado por la Defensoría del Pueblo de la Nación y Ombudsman provinciales, el cual complementaría un control interno a ser realizado por la instancia de coordinación municipal del PNPD. A esto se le suma lo que refiere a las *evaluaciones* cuantitativas y cualitativas sobre la implementación del plan. La primer dimensión de análisis sería realizada por la Coordinación Nacional del plan en base a estadísticas de criminalidad y victimización. La evaluación cualitativa, en cambio, *‘estará a cargo de un equipo de investigación de una universidad o instituto de investigaciones público, compuesto por investigadores formados en diversas disciplinas científicas, especializados en el campo de la criminología’* (PNPD, 2000: 39). En el rediseño del año 2003, tanto el monitoreo externo como la evaluación cualitativa, antes a ser efectuados por organismos externos a la estructura de la Dirección Nacional de Política Criminal, pasan a estar incluidos entre las tareas a realizar por la misma. En este y otros campos, las diferencias existentes entre las ambiciones plasmadas en cada documento no constituyen un dato menor, dado que reflejan indirectamente las dificultades que pudo presentar la implementación del plan y los recortes que, por tanto, sus ejecutores se vieron obligados a efectuar.

2.2. El Plan Nacional de Seguridad Pública en Brasil

Tal como adelantábamos más arriba, el Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) de Brasil que analizaremos corresponde al desarrollado para el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. Este plan encuentra su principal antecedente en la propuesta homónima que supo presentar la administración anterior, a cargo de Fernando Henrique Cardoso. En este último caso la propuesta, con un vasto alcance que abarcaba la puesta en marcha de 15 “compromisos” y 124 “acciones” tampoco parece haber logrado un nivel de implementación práctica aceptable, aunque sí tuvo un papel preponderante en lo que respecta a la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública entre los Estados. Es así como Dellasoppa observa que *“no salió del papel como Plan, mas apenas en su carácter de un programa de distribución de recursos para los Estados y como implementador de capacitación profesional para profesionales de la seguridad pública indicados por sus respectivas instituciones.”* (2003: 8).

El PNSP del Gobierno de Lula que aquí analizaremos presenta rasgos muy diferentes al PNPD argentino. Un primer indicador lo encontramos en lo que respecta a su extensión, el documento brasilero es desarrollado en casi 160 páginas mientras que el argentino lo hace sólo en 40. Ello denota además un ámbito de aplicación mucho más abarcativo y ambicioso en el primer caso. Sin embargo, encontraremos que el diagnóstico básico de la problemática es medianamente compartido en ambas propuestas matriz de ideas también compartida con el nuevo paradigma preventivo que hemos comentado en el punto 1 de este trabajo. Subyacen nociones de responsabilización, participación ciudadana y descentralización de la gestión que hubieran resultado absolutamente ajenas a las políticas de seguridad tradicionales, de corte punitivo y/o represivo.

2.2.1. Diagnóstico de la problemática

El diagnóstico de la propuesta brasilera parte de la identificación del “*problema más dramático en el área*” que consiste en “*el verdadero genocidio a que viene siendo sometida la juventud brasilera, especialmente al juventud pobre del sexo masculino y, en particular, los jóvenes negros*” (PNSP, 2002: 14). De aquí se desprenden problemáticas más amplias que luego son tratadas en forma específica por el documento: la selectividad del sistema penal respecto de los delitos “de los pobres” y la falta de severidad frente a los delitos “de los ricos” o delitos “de cuello blanco”; la criminalización del consumo de drogas; las prácticas violentas, la corrupción y la connivencia de las fuerzas policiales con el crimen organizado; la naturaleza altamente organizada de las redes de tráfico de armas y drogas y el reclutamiento que estas organizaciones realizan de jóvenes provenientes de sectores marginados; la importancia de la circulación legal e ilegal de armamento como condición de posibilidad para el crecimiento de la violencia en las relaciones intersubjetivas, etc. Estos son, de alguna manera, los núcleos problemáticos que sobrevuelan las distintas secciones del documento. Resulta fundamental destacar la importancia que el PNSP otorga a la búsqueda de una reforma sustancial de las fuerzas policiales brasileras. De las 160 páginas que ocupa el Plan, 60 (casi un 40%) son dedicadas a esta problemática. El lugar excluyente que le otorga el PNSP a la problemática policial podría ser justificado a partir de dos diagnósticos básicos: en primer lugar, la evidencia del importante papel que suelen cumplir agentes de las fuerzas de seguridad como colaboradores, cómplices o ejecutores directos de

delitos; en segundo lugar, los problemas de jurisdicción, control y regulación que conlleva el funcionamiento en paralelo de varios cuerpos policiales: la Policía Civil y la Policía Militar, la Policía Federal y la Guardia Municipal.

2.2.2. Alcances de la propuesta brasilera

El PNSP desarrolla su propuesta en una introducción y 14 capítulos específicos. Presentaremos aquí una apretada síntesis de lo que cada uno de ellos trata:

Como adelantamos más arriba, la reforma del sistema de seguridad pública y de la policía ocupa un lugar preponderante en el Plan. Se propone crear un ‘Sistema Único de Seguridad Pública’ (SUSP) que se orientaría hacia una progresiva integración de las estructuras de la Policía Civil y la Policía Militar. A partir de la propuesta de este nuevo sistema, se trabaja sobre las diferentes modificaciones que sería necesario realizar sobre cada una de las Policías a fin de poder concretarlo. Para el caso de la Policía Militar (que en Brasil está encargada de la vigilancia en las calles), se destaca la necesidad de acrecentar las funciones de *vigilancia preventiva* frente a una formación que tiende a ser “*positivista, discriminatoria y está fundamentada en la antigua Ley de Seguridad Nacional y, principalmente, en la Doctrina de Seguridad Nacional, que entendían al ciudadano como enemigo interno potencial.*” (PNSP, 2002: 55). Para la Policía Civil (encargada de aspectos técnicos y de investigación), entre otras: abolición de todo tipo de mediaciones burocráticas excesivas en los procedimientos, eliminación de cárceles en las jefaturas, informatización y creación de un Centro de Proceso de Datos que interconecte jefaturas. En términos más generales, la implementación del Sistema Único de Seguridad Pública contemplaría los siguientes elementos: creación de un *Consejo Consultivo de Seguridad Pública*, integrado por representantes de la sociedad civil y jefes y comandantes de las policías; unificación progresiva de las academias de formación para ambas fuerzas policiales; determinación de nuevas circunscripciones denominadas “Áreas Integradas de Seguridad Pública” con responsabilidad compartida de ambas policías y de una “Comisión Civil Comunitaria de Seguridad” de carácter consultivo. Fuera de lo concerniente a la reforma de las fuerzas policiales, el PNSP focaliza los capítulos restantes en las siguientes temáticas: *violencia doméstica y de género, violencia contra las minorías, acceso a la justicia, sistema penitenciario, seguridad privada, minoridad, violencia en el tránsito y programas de desarme.*

Existe un denominador común a casi todos los programas que el PNSP se propone implementar, se trata de la segunda característica que señala Baratta para el modelo preventivo del delito: el llamado a la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y la inclusión de nuevos actores tradicionalmente excluidos de la formulación y ejecución de la política penal. Es así como el proyecto brasilero, si bien no se apropia en forma directa del diseño de estrategias *situacionales* y *sociales* que formula el modelo preventivo, suele considerar para casi todas sus propuestas concretas la participación de ONGs, grupos vulnerables y “representantes de la comunidad”. Esta participación se extiende de hecho hasta los organismos proyectados para controlar el accionar de las fuerzas policiales, como ser el ya nombrado “Consejo Consultivo de Seguridad” o la “Comisión Civil Comunitaria de Seguridad”.

Es en este sentido que el Plan se ubica –al igual que el PNPD argentino- dentro del mismo universo de discursos que parece dominar las formulaciones más recientes de política criminal gestadas en los países centrales. Si tradicionalmente la gestión de la seguridad ciudadana fue considerada como uno de los campos en que se manifestaba el monopolio excluyente de la violencia legítima ejercida por el Estado, el perfil de las políticas de seguridad que parece estar predominando en los últimos años comporta cierta transformación en la definición de las incumbencias y responsabilidades que competen a los distintos actores sociales. La “seguridad” frente a la violencia ha pasado a ser muchas un veces un bien adquirible en el mercado (mediante la proliferación de las agencias de seguridad privada) y otras tantas una situación que exige de las potenciales víctimas una intervención activa. Ello entraña un considerable cambio frente a la concepción tradicional de la seguridad física y de los bienes materiales como un *derecho* a ser garantizado en forma exclusiva por el Estado. La convocatoria a una participación activa, descentralizada y responsable por parte de los ciudadanos refleja profundos cambios en las concepciones acerca del delito y de los delincuentes. Al análisis de estas concepciones nos abocaremos en el próximo apartado.

3.1. Acerca de las definiciones explícitas sobre el “delito”

La pregunta básica que guía este apartado es “¿a qué está denominando delito cada uno de los planes?”. La respuesta queda claramente explicitada en las respectivas introducciones de cada documento. El PNPD argentino busca actuar sobre la *criminalidad*, la que caracteriza como una

categoría poco homogénea “*pues bajo ella se reúnen múltiples acciones que solamente tienen en común ser consideradas delito por la ley penal*” (PNPD, 2000: 3). En efecto, la determinación de una conducta humana como “delito” parte fundamentalmente desde la consideración como tal por parte del derecho penal. Si el plan pretende avanzar sobre el problema de la “inseguridad urbana”, la preferencia por actuar sobre determinado/s tipo/s de delito supone una *elección política* consciente que implica una toma de posición dentro del universo de discurso sobre la criminalidad. La definición de delito por parte del PNPD es amplia, considerando tanto los “delitos callejeros o predatorios” así como los “delitos de cuello blanco”. Ello corresponde al diagnóstico y definición del problema pero no a las propuestas concretas de implementación, que se limitan sólo al primer tipo. En este sentido, no es menor la aclaración del tipo de población que implícitamente se selecciona, ya que en el caso de los delitos callejeros *“la mayor parte de sus víctimas provienen, como muchos de sus autores, de los sectores sociales de menores recursos económicos, sociales y culturales”* mientras que el segundo tipo de delitos *“son producidos por sujetos con fuertes dotaciones de recursos económicos, sociales y culturales”* (PNPD, 2000: 3 y 4). A la hora de puntualizar los objetivos principales del plan argentino, tanto la versión original como la reformulación del año 2003 del plan ubican en segundo lugar el “Disminuir la sensación de inseguridad frente a los delitos callejeros en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina”. (RePNPD, 2003: 4). O sea que partiendo de un análisis que considera la naturaleza multidimensional del problema de la criminalidad, a la hora de plantear el rumbo de acción más concreto del plan pareciera reflejarse una postura más condicionada por las exigencias de la coyuntura política, social e incluso mediática. La “sensación de inseguridad” es claramente un constructo social, y como tal es posible de ser definido con una multiplicidad de significados, cada uno de los cuales implica un diferente posicionamiento en el campo discursivo sobre la “inseguridad”. Entendemos que asumir la “sensación de inseguridad” como el resultado excluyente de los delitos callejeros es una visión, al menos, limitada. Sería necesario plantear una discusión y un análisis más profundos sobre las diferentes realidades sociales que pueden estar provocando un aumento en la incertidumbre de los individuos dado un contexto de reconfiguración del Estado y mercantilización de bienes y servicios que hasta hace poco tiempo estaban “garantizados” dada la condición de ciudadanía. La “inseguridad”, en tanto categoría claramente polisémica, termina acotando su definición a la de “inseguridad física frente al delito”.

El análisis de los motivos que pueden explicar este proceso exceden los alcances del presente trabajo, sin embargo coincidimos con el lo observado por Rangugni, quien sugiere buscar las pistas de este fenómeno en los eventuales beneficios que puede presentar para la gestión del Estado, el circunscribir una problemática casi inabarcable –la incertidumbre ontológica del sujeto en el capitalismo neoliberal- a un espacio limitado y posible de ser intervenido mediante el uso de la fuerza represiva. Es así como la autora pregunta si la inseguridad no es “*ámbito privilegiado, cuando ya no quedan otros, para reconfigurar el terreno político y reubicarse como interlocutor legítimo?*” (Rangugni, 2004: 122)

En el caso del PNSP brasileiro, también existe explícitamente una definición abarcativa del problema, y más aún que en el caso argentino, dado que pretende combatir a la *violencia* y con ello, supera incluso la ya amplia definición de la *criminalidad* al incluir violencias que exceden el campo específico de los delitos callejeros. Los “crímenes letales” serían el núcleo sobre el cual buscaría actuar el plan, pero a la vez se otorga un importante lugar (tanto en el diagnóstico como en las propuestas concretas) a los delitos ejercidos por la policía y al accionar de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas y de armas. En este sentido, encontramos aquí un enfoque más complejo de la problemática. Circunscribiéndonos al plano simbólico de las prácticas discursivas sobre el orden social, creemos que una definición abarcativa sobre las fuentes de la violencia implica un posicionamiento más comprometido con la solución de al menos algunas de las desigualdades e injusticias que predominan en las sociedades periféricas contemporáneas.

De cualquier manera, corresponde mantenerse alerta respecto de algunas prácticas concretas que el modelo de gestión extra-penal puede llegar a justificar. Su mirada compleja acerca del fenómeno de la violencia extiende notablemente los espacios sociales posibles de intervención. Es así como campos como la educación, la salud, o el trabajo, se transforman en elementos constitutivos de una explicación causal sobre el delito, y sus intervenciones pasan a estar justificadas por el discurso de la seguridad pública, con todas las consecuencias que de ello se puede derivar: “*La seguridad pública se transforma de esa manera en una constelación de temas que tienen que ver con un amplio espectro de áreas de actuación del Estado y de la sociedad, de la educación y de la salud, incluyendo el deporte, la vivienda y la planificación urbana.*” (PNSP, 2002: 32). Adam Crawford (1998) llama la atención sobre los peligros de criminalizar la política social, o sea que las intervenciones estatales sobre las diferentes carencias que pueda tener un

segmento marginado de la población, pasen a ser analizadas, justificadas y evaluadas por su utilidad – o la falta de ella – en pos de la ‘lucha contra el crimen’. Políticas que antes se justificaban por una búsqueda de garantizar los derechos sociales, políticos y económicos de los ciudadanos, se vacían de este contenido y deben demostrar su ‘utilidad’ en tanto factores correctivos de la supuesta propensión a delinquir por parte de ciertos sectores. Por otro lado, subyace en esta operatoria la afirmación implícita de que los sectores que más requieren de las políticas sociales –por definición, aquellos con menores recursos materiales- son los responsables de la situación de inseguridad y violencia de las sociedades actuales. Es así como partiendo de definiciones relativamente claras y explícitas sobre el fenómeno del ‘delito’ sobre el cual se quiere intervenir, operan otras definiciones, quizás más ocultas y veladas, sobre la figura del sujeto ‘delincuente’ que se está considerando. Al análisis de esta situación nos abocaremos en el siguiente apartado.

3.2. Acerca de las definiciones implícitas sobre el “delincuente”

Si nos planteáramos la pregunta “¿a quién define como “delincuente” cada uno de los planes?”, este cuestionamiento no podría quedar saldado limitándonos a citas textuales de los documentos. Y ello se debe fundamentalmente a que hablando ya no de hechos (los delitos) sino de personas (los delincuentes/los infractores/etc.), cualquier afirmación taxativa sobre un eventual perfil típico del sujeto considerado “delincuente” podría implicar una manifestación abierta de estigmatización, políticamente inviable, o al menos, poco conveniente. Sin embargo, entendemos que un análisis más atento de algunas de las intervenciones e instituciones propuestas pueden llegar a manifestar con mayor claridad en quién se suele pensar cuando se piensa en un delincuente. Desde ya que afirmar que el sistema penal opera selectivamente sobre los sectores empobrecidos no constituye ninguna novedad, y de hecho se trata de una realidad largamente señalada por los estudios sobre el tema (Foucault, 1989; Baratta, 2002). No obstante, las políticas de corte preventivo y extra-penal suelen atribuirse cierta capacidad para evitar estos procesos selectivos y muchas veces defienden su eventual poder democratizador, pluralista y anti-represivo. Es por ello que nos interesa volver revisar desde una mirada crítica, el perfil de infractor que construye, creemos implícitamente, también este tipo de planes. Lo cierto es que, quizás por su mayor simplicidad o quizás por poder observar su dinámica en la implementación concreta, el

PNPD argentino brinda mayores pistas sobre la construcción del infractor que reproduce su accionar. Tal como ya detallamos, la estrategia de *prevención situacional-comunitaria* persigue, entre otras cosas, la realización de reuniones periódicas con vecinos de cada zona, ONGs y, eventualmente, representantes de las fuerzas policiales, a fin de fijar las prioridades de intervención en materia de seguridad pública, oír los reclamos de los ciudadanos y recabar información que permita construir un “mapa del delito” para cada área. Ya hemos manifestado en trabajos anteriores (Hener y Niszt, 2004) que esta estrategia se orienta en la Ciudad de Buenos Aires a las zonas propias de las clases medias y medias-altas, excluyendo este tipo de planes de las zonas habitadas por los sectores carenciados. Por otro lado, en estas reuniones los “vecinos” suelen señalar e identificar con meridiana claridad el tipo de individuo que ellos entienden responsable de su “sensación de inseguridad”: los cartoneros, los jóvenes que toman cerveza en una plaza o esquina, aquellos que piden limosna, etc. En definitiva sujetos pertenecientes a los estratos más empobrecidos, nuevo tipo de “clases peligrosas”. Ahora bien, surge aquí la construcción de dos figuras disímiles y potencialmente opuestas: por un lado, el *vecino* que participa, opina y exige que el Estado lo defienda ante la aparición de “extraños” en su zona de residencia; en segundo lugar, estos extraños-otros-peligrosos que parecen corporizar el riesgo y la inseguridad, para quienes destina la *prevención social*. En ambos enfoques la noción de riesgo opera como medio para conformar poblaciones diferentes: la población en riesgo de ser víctima de delitos asociada con la clase media y media-alta y las poblaciones productoras de riesgos e inseguridades, concepción que incorpora una idea de ‘causa’ estructural que trasciende la voluntad de los individuos y los convierte en poblaciones potencialmente peligrosas.

En el caso del PNSP brasilero, aparece una propuesta similar en cuanto a la creación de órganos de participación comunitaria. Cada Área Integrada de Seguridad Pública contaría con una Comisión Civil Comunitaria de Seguridad de carácter consultivo “*que reúna regularmente a los principales titulares de las policías locales y representantes de la sociedad civil para discutir problemas específicos y colaborar en la elaboración de la agenda para el propio trabajo policial*” (PNSP, 2002:58). Entre sus finalidades se contempla, al igual que en el caso argentino, el poder recabar informaciones útiles sobre el delito a partir de los conocimientos que sobre el mismo puedan tener los habitantes de la zona. Con estos datos se propone el empleo de un geoproceto que permita construir un mapa delictual y a partir del mismo, “definir estrategias

preventivas de acción policial”. Son dos las implicancias de estas propuestas. En primer lugar, se desarrolla un proceso de socialización del control social, cuyos efectos son difíciles de pronosticar, aunque creemos que la reproducción de la estigmatización y criminalización de la pobreza se puede contar entre ellos. Tomando el caso de las estrategias comunitarias que hemos citado arriba, vale comentar una modificación significativa observable en la reformulación del PNPD luego de tres años después de su implementación. En el 2003 se declara que a partir de la experiencia de esos 3 años, se ha podido constatar el peligro de que surjan ciertos “*efectos perversos*” en la práctica de la prevención comunitaria: “*el reforzamiento de la dinámica de exclusión social, ya que la defensa de los ambientes y las situaciones se realizan frecuentemente teniendo como objeto a un “extraño” que desea atacarlos*” . Buscando “*evitar la producción de dichos resultados no queridos es que la apropiación de elementos de la prevención situacional-ambiental (...) será, como se señaló anteriormente, extremadamente selectiva y cuidadosa*” (RePNPD, 2003:14). Es así como nuestras observaciones sobre las modalidades por las cuales la participación comunitaria de los “vecinos” puede facilitar procesos de estigmatización social quedan corroboradas por la propia experiencia del plan argentino, plasmada en la letra de su segundo documento. Una segunda implicancia podría ser el refuerzo de una visión actuarial de la gestión penal, la cual busca gestionar territorios y poblaciones mediante técnicas estadísticas propias de la administración de seguros. (Crawford, 1998; O’Malley, 2005). El tipo de sujeto que subyace a las mismas es el propio de las teorías del *rational choice*, individuo que opera mediante una elección racional entre los medios disponibles y atendiendo a las consecuencias probables. Si bien, tal como aclara O’Malley, se trata de un sujeto universal, abstracto y “abiográfico”, entendemos que el foco que los planes ponen en la necesidad de intervenir en las poblaciones carenciadas complementa y completa este perfil, corporizando al abstracto atacante en el clásico sujeto peligroso de la política penal: el hombre-joven-pobre. Nótese que no es casual la ausencia en los planes de medidas concretas de prevención situacional-ambiental o comunitaria para delitos financieros, de corrupción política, etc.

3.3.La participación como nueva forma de gestión política

La participación, en tanto tecnología de gobierno, apela al accionar de los individuos y actores colectivos en actividades y funciones que antes monopolizaba el Estado. Opera como una forma

colectiva del gobierno de sí mismo, reduciendo la necesidad de una intervención permanente de las instituciones estatales y mejorando la economía de su ejercicio. Si bien en primera instancia la participación aparece como respuesta a un reclamo legítimo de la sociedad civil, enmarcada en esta nueva economía de gestión, requiere de un análisis crítico que destaque las modalidades en que se realiza, a través de qué medios, con qué objetivos, etc. (De Marinis, 2004). Los llamados a la participación aparecen tanto en el plan argentino como en el brasilero ocupando una preponderancia asombrosa. En el caso puntual del PNP, la importancia que se le otorga es tal que aparece como uno de los tres objetivos principales del plan: “*Fomentar la activa participación de actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) y constituir una red de compromiso, cooperación y articulación con actores gubernamentales*” (PNP, 2000: 13), reubicándose como objetivo complementario en la reformulación del 2003. Muestra también una fuerte presencia a la hora de definir las funciones del equipo de implementación local. En la versión original del plan, de las cuatro funciones detalladas, dos se orientan a la promoción de la participación: “*Diseñar y poner en marcha el mecanismo participativo en las comunidades locales*” y “*Sistematizar toda la información referida al funcionamiento del mecanismo participativo...*” (PNP, 2000:21). El PNSP brasilero también contiene numerosas referencias a la necesidad de promover mecanismos de participación, señalando que “*La seguridad pública solo podrá interferir en la esfera social para disminuir la violencia y auto controlarse para enfrentar la violencia interna de sus instituciones, si se desarrolla con la participación efectiva de los ciudadanos y de las comunidades donde se llevan a cabo sus actividades*” (PNSP, 20001: 45). Otras referencias pueden ser halladas en la justificaciones para la conformación de los Consejos Consultivos de Seguridad Pública, las Comisiones Civiles comunitarias de seguridad y los Centros de Referencia de Protección de la minorías. Es así como la participación ciudadana se manifiesta como un eje articulador de los nuevos tipos de planes preventivos y de acción extra-penal. Creemos que efectivamente la democratización de los espacios de decisión y la posibilidad de un monitoreo de la población sobre el accionar estatal representa un claro avance en el campo de las políticas de seguridad. Ahora bien, entendemos también a la participación como una tecnología de gobierno en términos foucaultianos, y en este sentido su función no deja de estar vinculada a la conducción de la conducta de los sujetos y la producción y reproducción de determinadas subjetividades. No hay

que perder de vista, que sigue siendo el Estado el que define cuáles son las problemáticas merecedoras de una gestión participativa, quien convoca a la participación de los individuos / comunidades y delimita las formas legítimas de acción en la que los ciudadanos pueden volcar su “participación”. El reconocimiento de los sujetos como interlocutores válidos y con una relativa capacidad decisoria se realiza siempre en tanto puedan ser incluidos en este ordenamiento y en los canales institucionalmente habilitados para participar. Por otra parte y tal como ya hemos desarrollado anteriormente (Hener y Niszt, 2004), los discursos y algunas prácticas en torno a la participación encuentran una clara afinidad con la racionalidad política neoliberal. No es casual que estos discursos ocupen un importante lugar en informes elaborados por el Banco Mundial durante la década de 1990 (ver por ejemplo el ‘Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997). La participación suele defenderse en esos documentos – y en parte también en los planes aquí analizados – en tanto herramienta útil para lograr un mayor nivel de efectividad en la implementación de las políticas y a la vez como un medio para acceder a un nivel de información local y directo sobre la cotidianidad de determinado territorio. Pero la participación no puede ser concebida como un mecanismo aséptico de democratización, más bien debería posibilitar la ampliación del espacio para el difícil juego de presiones, enfrentamientos e intereses de carácter eminentemente político que conciernen a las políticas públicas en general y las de seguridad en particular. Un espacio que posibilite el uso de la palabra para actores sociales usualmente silenciados dada cierta correlación de fuerzas políticas y económicas. Después de todo, las sociedades latinoamericanas poseen numerosos ejemplos de las reacciones violentas o directamente represivas con que se responde a manifestaciones más espontáneas de participación (política) por parte de sectores vulnerados en sus derechos (piqueteros, movimientos campesinos, etc.).

4. Reflexión final

Una diferencia fundamental entre el plan argentino y la propuesta brasilera parte desde la forma en que se nomina el problema: mientras que el PNPD se propone actuar sobre lo que define como el problema de la “inseguridad urbana” o la “sensación de inseguridad”, el PNSP brasilero plantea sus metas en función del combate a la “violencia”. Esta diferencia, simple o hasta ingenua a primera vista, esconde conceptualizaciones radicalmente disímiles en torno del problema y, por

tanto, justifica una gama de intervenciones notablemente más amplia para el segundo caso. La “inseguridad” es un fenómeno que, en gran parte debido a la particular construcción de la realidad social que ejercen los medios masivos de comunicación, se suele relacionar en forma casi automática con los delitos callejeros, con o sin uso de la violencia. En el caso de la “violencia”, claramente se entiende como un fenómeno más abarcativo, que puede incluir, además de los delitos tipificados por el Código Penal, violencia en el tránsito, de género, contra las minorías, etc. Pero además, permite reconocer el papel preponderante que cumple la fuerza policial como actor fundamental de la producción, reproducción y el control de la violencia. No puede ser concebida una política de control de la violencia con fines serios que no contemple el control y la reforma de la policía.

El paradigma preventivo aporta la perspectiva de la complejidad social en la que se arraigan el fenómeno de la violencia en las sociedades contemporáneas. Sin embargo, asumir una visión “multidimensional” del problema no debería traducirse en la incorporación de intervenciones propias de las políticas sociales como elementos de política de seguridad. La implícita o explícita identificación de situaciones de pobreza con factores explicativos del delito conlleva a la criminalización de los sectores carenciados a la vez que al ocultamiento de toda otra gama de violencias, de fuertes implicancias para el ordenamiento social. Por otro lado, si todas las inseguridades e inestabilidades propias de una “sociedad del riesgo” terminan confluyendo discursivamente en el “problema de la inseguridad frente al delito”, se tiende a reforzar la visión alarmista que lee toda dinámica social a través de un tamiz de peligrosidad e incertidumbre generalizada. La generación de políticas de corte preventivo y extra-penal presenta cierta potencialidad para ofrecer intervenciones alternativas, no represivas y democratizadoras. Sin embargo, conviene mantener una postura alerta para evitar repetir en la planificación y ejecución de las mismas los viejos vicios de la postura tradicional punitiva. Un elemento no menor para lograrlo es explicitar la naturaleza eminentemente política de las intervenciones ligadas a la criminalidad. Léase ello en un sentido diametralmente opuesto al que entiende el PNSP cuando afirma que *“el tema de la seguridad trasciende el aspecto ideológico o partidario, porque afecta a todos, en la medida que los lanza ante el dilema más grande: civilización o barbarie.”* (PNSP, 2002: 50). Tal como afirma O’Malley, son justamente las luchas políticas (y como tales, ideológicas) las que instalan programas en la agenda social e influyen en la implementación de las distintas tecnologías de gobierno. El “tema de la seguridad” es por tanto una lucha eminentemente

ideológica, y solo entendiéndola y encarándola como tal será viable identificar algunos de los tantos cambios que las sociedades contemporáneas requieren para ser más justas, equitativas y menos violentas (en todos los sentidos posibles)

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (1997) ‘Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación’, Washington DC.
- BARATTA, A. (1998) ‘Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos’ en: El Cotidiano Revista de La Realidad Mexicana Actual, Julio-Agosto, México.
- BARATTA, A. (2002) ‘Criminología Crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal’, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CRAWFORD, Adam (1998): ‘Crime Prevention and Community Safety’, London & New York: Ed. Longman.
- DE MARINIS, P. (2004): ‘In/seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial’ 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, pp. 61-110.
- DELLASOPPA, E. (2003): “Los planes de seguridad pública en Brasil: una racionalidad limitada?”, ponencia presentada en el XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Perú, del 4 al 7 de noviembre.
- FOUCAULT, M. (1989): ‘Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión’, Buenos Aires: Siglo XXI.
- HENER, A. y NISZT ACOSTA, F. (2004): ‘La gestión preventiva del delito en el contexto de las nuevas racionalidades políticas neoliberales’, en: *Actas, V Congreso Nacional de Sociología Jurídica*, La Pampa, 2004, Tomo I, páginas 265 a 276.
- MINISTERIO DA JUSTICIA, SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PUBLICA (2002): ‘Plan Nacional de Seguridad Pública’ (versión en español), Sao Paulo, Brasil.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN Y MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACIÓN (2000) ‘Plan Nacional de Prevención del Delito’, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN (2003) ‘Plan Nacional de Prevención del Delito’ (rediseño), Buenos Aires.
- O’ MALLEY, P. (2005): ‘Riesgo, poder y prevención del delito’, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Año 13, N° 20, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- TAVARES DOS SANTOS, J.V. (2004): ‘Policía y seguridad ciudadana en Brasil’, en De Sierra y Bernal Alvarado, *Democracia, Gobernanza y desarrollo en el Mercosur*, UNESCO/Clacso, Montevideo. FLACSO