

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Junio 2011 | No. 9

www.revistaurvio.org



URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Junio 2011 | No. 9

Editorial

Gobernar la ciudad a través de la seguridad ciudadana 7-11

Laura Pérez

Resumen

..... 12-18

Investigación

Gobiernos locales y seguridad ciudadana en Brasil: el papel de las consultorías técnicas en el desarrollo de planes municipales de prevención de la violencia 21-35

Ludmila Ribeiro y Luciane Patrício

Respuestas a la inseguridad en Lima 36-54

Gino Costa y Carlos Romero

Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires 55-69

Alina Lis Ríos

La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal 70-88

Andreina Torres Angarita

Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil 89-101

Renato Sérgio de Lima y Carolina de Mattos Ricardo

Seguridad ciudadana y nuevas estrategias de control del delito en Argentina 102-112

Florencia Beltrame

Artículo

Policías militares brasileñas: policías o militares 115-121
Alessandro Rezende

Comparativo

por Lorena Flórez Holguín
..... 124-136

Reseña

Centro de estudios legales y sociales (CELS) (2004). *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*.
Buenos Aires: Siglo XXI
..... 139-140
Sofía Gordón

Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*.
Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores 141-143
Adriana Sepúlveda Jiménez

Bibliografía y enlaces

..... 148-152

Política editorial

..... 153-154

Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • June 2010 | No. 9

Editor's note

Governing the city through public safety 7-11

Laura Pérez

Summary

..... 12-18

Investigation

Local governments and citizen security in Brazil: the role of technical consultants in the development of municipal plans for violence prevention 21-35

Ludmila Ribeiro and Luciane Patrício

Responses to insecurity in Lima 36-54

Gino Costa and Carlos Romero

Police and autonomy: local government and security in Buenos Aires City 55-69

Alina Lis Rios

The public policy of citizen security in Quito: a municipal effort 70-88

Andreina Torres Angarita

Local governments, democracy and public safety in Brazil 89-101

Renato Sérgio de Lima and Carolina de Mattos Ricardo

Citizen security and new strategies of control of crime in Argentina 102-112

Florencia Beltrame

Article

- Brazilian military police: police or military** 115-121
Alessandro Rezende

Comparative section

- by Lorena Flórez Holguín
..... 124-136

Book reviews

- Centro de estudios legales y sociales (CELS) (2004). *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*.
Buenos Aires: Siglo XXI

..... 139-140
Sofía Gordón

- Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*.
Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores 141-143
Adriana Sepúlveda Jiménez

Bibliography and links

..... 148-152

Editorial policy

..... 153-154

Seguridad ciudadana y nuevas estrategias de control del delito en Argentina

Citizen security and new strategies of control of crime in Argentina

■ Florencia Beltrame¹

Resumen

Las políticas de control y prevención del delito emergen en Argentina fundamentalmente a mediados de la década de los años noventa. Desde este momento, la problemática de la inseguridad –y en consecuencia de la “seguridad ciudadana”– se instala tanto en la agenda política como en la opinión pública. El llamado problema de la inseguridad –o delincuencia– aparece en el escenario social con nuevas formas y características. La problematización de la “cuestión criminal” redefine los modos y las formas en que el delito es tratado, constituyéndose en un nuevo eje que atraviesa la relación seguridad/inseguridad. El presente ensayo analiza brevemente las transformaciones en relación con el concepto de inseguridad y en la elaboración y diseño de las políticas de control del delito en la sociedad argentina; así como también los cambios en las prácticas discursivas (promovidos mayormente desde los medios de comunicación) en torno a la noción de delito.

Palabras clave: delito, seguridad ciudadana, inseguridad, prevención, políticas de seguridad, Argentina.

Abstract

Control policies and crime prevention in Argentina emerge primarily in the mid 90s. Since that moment, the problem of insecurity, and consequently the “public safety”, are installed both on the political agenda and in public opinion. In this sense, the so-called problem of insecurity or crime appears on the social scene with new forms and speaking with new features. The new question posed by the “criminal matter” reformulate the ways in which the crime is treated, constituting a new axis that through the safety/insecurity relation. The present essay will discuss briefly the changes related to the concept of insecurity and the development and design of policies to control crime in Argentina as well as the changes in discursive practices (mainly promoted by the mass-media) about the notion of crime.

Keywords: crime, citizen security, insecurity, prevention, security policies, Argentina.

¹ Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Maestranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) / Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Actualmente trabaja en Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa).

Correo electrónico: florenciabeltrame@gmail.com

El modelo neoliberal que se consolidó en Argentina en la década de los años noventa llevó a cabo un proceso de reestructuración del Estado argentino que implicó profundos cambios en las estructuras económicas, políticas y sociales. La década de los noventa representó para América Latina un proceso de transformación que generó cambios en los diferentes contextos sectoriales y regionales, a la vez que implicó profundas consecuencias sociales: polarización social, incremento de desocupación, pobreza, marginación y delincuencia. Este aumento de la delincuencia y de las demandas de la sociedad civil por mayor seguridad entrañó una respuesta del Estado que, a través de la aplicación de ciertas políticas de seguridad, propició una sobrevulneración de los derechos de los sectores más perjudicados y vulnerables de nuestra sociedad (Mouzo, 2005). La estructuración de determinada clase de respuestas frente a esta problemática habilitó un proceso de asociación entre pobreza y delincuencia, convirtiéndose en un silogismo cada vez más frecuente en el imaginario de la sociedad civil.

En este contexto, se advirtió un papel cada vez más preponderante de la llamada “seguridad ciudadana” en los medios de comunicación, en la agenda gubernamental y, por consiguiente, en la opinión pública. En efecto, la inquietud por el incremento de la delincuencia comenzó a articularse como una problemática acerca de los temas sociales que solicitaban mayor atención por parte de las autoridades. Tal fue así que problemas centrales como educación, pobreza, salud y empleo fueron desplazados a un segundo plano frente al problema de la inseguridad (Mouzo, 2005).

En consecuencia, los discursos de los medios masivos de comunicación sobre la inseguridad y el modo de exhibirse dicha problemática contribuyeron a instalar a la seguridad ciudadana como un tema de la

agenda pública con carácter prioritario. Los discursos, siguiendo a Foucault, son prácticas que forman los objetos discursivos de aquello de lo que hablan. Por lo tanto, los objetos del discurso no son esenciales a él, es decir, no lo anteceden en su existencia sino que es la propia práctica discursiva la que los construye, asignándoles determinadas características y espacios de duración. El enfoque que proponemos está vinculado, entonces, al estudio de determinadas prácticas discursivas impulsadas, particularmente, por el “discurso mediático”. Consideramos al vínculo entre ambas nociones como una relación mediada y atravesada por relaciones de poder y, por ende, determinante en la construcción de definiciones y conceptualizaciones acerca de la realidad social. En el caso de la inseguridad, la “fabricación” de hechos y/o acontecimientos por parte de una “visión mediática” y los efectos de mediatización resultantes están vinculados con aquellos grupos que tienen la capacidad de “crear” representaciones sobre otros (Bourdieu, 1999). Por ello, remitirnos al concepto de prácticas discursivas nos permite dar cuenta de las condiciones de emergencia y estructuras de producción de algunos conceptos y nociones en un momento específico. En este caso, dichas prácticas discursivas contribuyen a legitimar y/o sostener la implementación de las políticas de seguridad para la prevención social del delito.

En este sentido, una nueva característica que asumen las políticas mencionadas es “prevenir” delitos o actos delictivos. Algunos trabajos de investigación locales han teorizado que el tradicional modelo reactivo-punitivo² que regía antes de los noventa y que era asociado con la represión del delito y el mantenimiento del orden social con acciones reactivas comenzó a articularse con un nuevo modelo preventivo del delito en el cual se articularon la política, la administración de la justicia y el sistema carcelario. Sin embargo, no se trata

2 Con modelo, aquí, se alude a cómo se trata y considera a los delitos.

solamente de un desplazamiento en la forma del modelo de tratamiento del delito, sino más bien de nuevas articulaciones que combinan nuevas tácticas y estrategias en torno a la noción de seguridad. En esta lógica, debemos pensar el concepto de prevención como elemento que influye no sólo en la producción social del delito, sino también en la producción de potenciales delincuentes. Por lo tanto, estas nuevas técnicas que se desplegarán a través de esta lógica apuntarán a que el o los delitos no se efectúen; en otras palabras, apuntarán al encauzamiento de conductas (posiblemente) delictivas para el control social del delito. Este nuevo modelo actuará y desplegará determinadas estrategias que tendrán su eje en el tratamiento de ciertos tipos de delitos como hurtos, delitos contra la propiedad, violencia callejera, entre otros; es decir, los delitos que son considerados como la nueva delincuencia y causa de la inseguridad social.

Por otra parte, desde el Estado se impulsa a convocar agencias y actores estatales y no estatales a participar de la gestión de la seguridad. Esta última concepción emerge de la crisis del Estado de Bienestar y de la consecuente reforma del Estado argentino. Dicho quiebre generó un proceso de mayor injerencia de los gobiernos locales en el tema de la seguridad, donde éstos últimos comenzaron a actuar como un actor clave en las políticas de prevención de la ciudad de Buenos Aires. De esta manera, una característica específica que tendrán las nuevas políticas de control del delito será la relevancia del ámbito local como lugar de intervención (Antillano, 2007).

La crisis del Estado de Bienestar contribuyó, entonces, a generar las condiciones para la emergencia de lo que podríamos definir como “gobierno de la seguridad”³, vinculado

3 Un ejemplo concreto lo vemos en la ciudad de Buenos Aires con el desarrollo de los Consejos de seguridad y prevención del delito y la violencia que se desarrollan dentro de los Centros de Gestión y Participación Ciudadana promovidos por el Programa de Seguridad Ciudadana.

con la elaboración de políticas orientadas a la gestión de amenazas y/o potenciales riesgos delictivos (Galeano, 2005). Esto último se traduce en la aparición de nuevos elementos en torno a la cuestión de la seguridad, principalmente, en modificaciones en el diseño y en la planificación urbana, privatización de gran parte de los servicios de seguridad, apelación a la comunidad y organizaciones sociales a participar en la gestión del conflicto social, entre otros. Asimismo, el despliegue de estas políticas se dará a través no sólo de la privatización de agencias de inseguridad, sino también a través de procesos de descentralización. De lo que se trata, por lo tanto, es de nuevas tácticas y estrategias que despliegan las nuevas políticas de seguridad. Técnicas orientadas a vigilar, desplazar e intervenir en pos de reducir aquellos posibles riesgos sociales.

Cambios en las prácticas discursivas sobre la inseguridad

La emergencia de aquello que se denomina “inseguridad” no ha permitido una definición precisa de la problemática y aparece en la agenda mediática relacionada con la delincuencia y los miedos individuales y colectivos generados frente a ella. El tratamiento de la inseguridad en los medios de comunicación se constituye en una representación de un problema social que apunta a la creación de un consenso espontáneo en la población. Como establece Bourdieu, los malestares sociales “sólo tienen una existencia visible cuando los medios hablan de ellos, es decir, cuando los periodistas los reconocen como tales” (Bourdieu, 1999: 51). La dilucidación de la relación existente entre la exhibición de violencia en los medios y su influencia sobre las actitudes individuales y colectivas supone la interacción de comportamientos latentes que, en determinados casos, actúan como alarmantes sociales o como indicadores de largada de embates de violencia mediática, determinantes del sistema político. En este sentido, “los medios fabrican (...) una representación de los problemas que

ponen el acento sobre lo extraordinario. Con ello se tiende a exhibir únicamente las acciones violentas, (...) la delincuencia, la “penuria de vivir” en esos suburbios (...) la concentración excesiva de poblaciones extranjeras, etcétera” (Bourdieu, 1999: 55).

Los discursos sobre la problemática de la seguridad ciudadana generados principalmente desde los medios de comunicación construyen y operan a través de la imposición de determinados significados sociales dirigidos a específicos objetos y/o sujetos que pueden provocar en algunos casos la “demarcación social” de ciertos sectores de la población. Asimismo estos discursos (también sustentados –además desde los medios de comunicación– desde los funcionarios políticos) responden a una “selección temática” que realizan estos actores para el tratamiento del tema de la inseguridad, acotado y vinculado con la delincuencia. En función de esto último, la nueva planificación de las políticas públicas responderá a objetivos de eficiencia en la gestión estatal para el tratamiento y control de delitos.

Esta nueva gestión de la “delincuencia” implica la convocatoria a la participación de los individuos y actores colectivos en actividades y funciones que antes monopolizaba el Estado. En consecuencia, se busca reducir la necesidad de una intervención permanente de las instituciones estatales y, de esta forma, mejorar la economía de su ejercicio. Estas nuevas políticas tendrán como objetivo, principalmente, la localización de potenciales delincuentes, enfocándose en los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Para tal efecto, es preciso indagar a qué zonas poblacionales apuntan estas políticas y cómo funcionan, estigmatizando a ciertos sectores de la población, enunciándolos como delincuentes y encasillándolos como “peligrosos”. Asimismo, es a través de la Policía y otras agencias (estatales y/o privadas) encargadas de la seguridad social que no sólo se contribuye a la estigmatización de zonas marginales, sino que también no se asegura la provisión de garantía de derechos. Esto contribuye a que los barrios

mejor posicionados reclamen más presencia y protección policial, generando que el delito sea desplazado a las zonas más carenciadas. En consecuencia, el miedo al delito se convierte en un factor que fomenta la estigmatización y desigualdad social (Kessler, 2007). Un ejemplo que demuestra esto es el llamado “mapa del delito o de la inseguridad”, en vigencia desde 2004 y que fue impulsado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Esta herramienta “marca” y establece zonas de inseguridad en relación con la cantidad de delitos por áreas geográficas. Dicho mapa señala y clasifica por barrios los distintos tipos de delitos, de esta forma, todo ciudadano puede acceder a “prevenirse” evitando las zonas de inseguridad delimitadas por dicho mapa.⁴ Lo que acciones como esta generan es la construcción de una serie de representaciones que recaen sobre los sectores más marginales de la sociedad, promoviendo procesos de exclusión y fragmentación social.

En consecuencia y como hemos mencionado, los discursos que se derivan no sólo desde los medios de comunicación, sino también desde los funcionarios públicos, redefinen, delimitan y resignifican aquello que es llamado delito e igualmente establecen las causas y consecuencias que provocan en el orden social. Las nuevas definiciones que giran en torno al delito no son aleatorias o, en otros términos, responden a lo que Bourdieu denomina “falso objeto”. En el marco de esta lógica, el recurso de la estadística⁵ –que a diario se mezcla con los discursos que desde los medios se generan sobre la inseguridad–

4 En la página web del mapa de inseguridad, se llama a todo ciudadano a denunciar cualquier hecho o posible hecho de inseguridad. Así, con la “colaboración” de la ciudadanía se construye en forma conjunta un mapa actualizado sobre las áreas peligrosas de la ciudad. Disponible en: <http://www.mapadelainseguridad.com>

5 Nos referimos al modo en que la exposición de datos estadísticos acompaña, cada vez con más frecuencia, el tratamiento de la inseguridad en los medios de comunicación.

contribuye a la estructuración del concepto de inseguridad y a la producción social del miedo (Rey, 2008). De esta manera, la construcción del problema de la inseguridad habilita a que dicha cuestión exceda la gestión pública para establecerse a su vez como problema de la ciudadanía, buscando la seguridad de sus derechos en tanto potenciales víctimas. Del mismo modo, esta construcción habilita la emergencia de un nuevo concepto de violencia acotado al espacio público y asociado a delincuencia, pobreza y marginalidad social.

En definitiva, los modos en que la inseguridad es planteada contribuyen a la construcción de relaciones desiguales y ampliación de la fragmentación social, lo que implica la sobrevulneración de los sectores más perjudicados de la sociedad (Rangugni, 2009). El efecto que se produce es la estereotipación del delincuente representado en la figura del joven pobre, y en consecuencia, la asociación entre pobreza y delincuencia, lo que deja al descubierto un modelo social excluyente.

Seguridad ciudadana

Nuevas estrategias de prevención

La “seguridad ciudadana”, en términos de Baratta, se percibe

siempre y solamente en relación con los lugares públicos y de visibilidad pública o con relación a un pequeño número de delitos que entran en la así llamada criminalidad tradicional (sobre todo agresiones con violencia física a la persona y al patrimonio), que están en el sentido común y son dominantes en la alarma social y en el miedo a la criminalidad (Baratta, 1997, en: Daroqui, 2003: 1).

Esta reducción y delimitación de la noción de la seguridad ha generado un proceso de asimilación entre seguridad ciudadana y seguridad urbana, proceso que generó un desplazamiento de la importancia de la provisión de garantías de derechos sociales de cualquier individuo de la población (Daroqui, 2003).

Las nuevas políticas de control del delito aparecen con una nueva modalidad de prevención, dando lugar a un nuevo modelo que se articula con la forma tradicional de tratamiento del delito, caracterizado por su carácter reactivo,⁶ es decir, aquel orientado a intervenciones directas ante la ocurrencia de delitos. El nuevo modelo preventivo pone en práctica dos tipos de estrategias de intervención para la prevención: a) la estrategia situacional, la cual “está basada en intervenciones específicas que se dirigen sobre todo a las víctimas potenciales, a la seguridad de los edificios y al ambiente”; y b) la estrategia social o comunitaria que “trata, en lugar de esto, de modificar con programas generales las condiciones de vida en ambientes determinados, por ejemplo en un barrio, de manera que se aumenten las oportunidades de comportamientos conformes a la ley y se disminuyan los comportamientos ilegales”⁷ (Barata, 1997, en: Hener y Acosta, 2004: 1-2). De lo que se trata es de la puesta en práctica de un conjunto de intervenciones que se dirigen a impactar tanto en los aspectos situacionales como ambientales del escenario social, con el fin de reducir o transformar los ambientes o situaciones “proclives” a que se desarrollen conductas delictivas (Sozzo, 2000). Es otras palabras, lo que se produce es un cambio tanto en el diseño y ejecución de las políticas de control del delito como en las estrategias de intervención. De este modo, mientras el modelo reactivo era ejercido y centralizado exclusivamente por el Estado, el modelo

6 Siguiendo a Hener, entendemos por modelo reactivo-punitivo un dispositivo de control del delito donde operan en forma exclusiva la Policía, la administración de justicia y el sistema penal.

7 El despliegue de ambas estrategias lo vemos reflejado, en la ciudad de Buenos Aires, a través de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito, programa impulsado por el gobierno de la ciudad con el objetivo de “reducir la vulnerabilidad social, incidiendo en algunas de las causas de la criminalidad a partir de incentivar, de diversas formas, el desarrollo social”.

preventivo incluirá una estrategia de participación y de corresponsabilidad por parte de los diversos actores de la sociedad civil. Sin embargo, es preciso aclarar que no se debe leer el despliegue de estas nuevas políticas como consecuencia del “fracaso” del sistema penal, sino que más bien se deben interpretar y vincular con las transformaciones que se produjeron en Argentina en la década de los años noventa, que fue un contexto que sentó las condiciones de posibilidad para que la concepción de la seguridad ciudadana se haya configurado como nuevo objeto discursivo. Este discurso establece nuevos modos de organización y define ciertos límites de *decibilidad* (Foucault, 2002b) acerca de la nueva noción de la inseguridad, lo que implica no sólo una redefinición del concepto, sino también una resignificación de su contenido.

Nuevos conceptos y objetos de intervención penal

El establecimiento de la problemática de la inseguridad en tanto cuestión social construye nuevos conceptos y objetos de intervención, lo que genera como consecuencia el “encasillamiento” no ya de individuos aislados sino de sectores enteros de la población. Estos son enunciados por los medios de comunicación como “potenciales delincuentes” y acusados de poner en riesgo al resto de la sociedad, es decir, a los sectores establecidos como víctimas. Se consolida, de esta manera, la imagen de una nueva delincuencia provocada y caracterizada mayormente por jóvenes de barrios marginales. Estos son enunciados como grupos de riesgo, suponiendo “la construcción de sujetos portadores de esta definición y que, una vez identificados, constituyen una amenaza para otros segmentos de la población” (Hener y Acosta, 2004: 9). Estas prácticas y enunciados contribuyen a construir un imaginario social donde el reclamo de una solución parece consistir en prácticas punitivas más severas o de “tolerancia cero”, poniendo en riesgo la garantía de cumplimiento de los derechos

humanos. El contenido de los reclamos de la sociedad civil, particularmente por estos delitos (callejeros, contra la propiedad y violencia), y la constante exhibición por parte de los medios de comunicación contribuyen a que la concepción de seguridad quede acotada como significado de defensa de la ciudadanía (Daroqui, 2003; Baratta, 1997). En consecuencia y pese a la emergencia de prácticas preventivas del delito, se advierte la coexistencia de prácticas reactivas que se entremezclan con el despliegue de estas nuevas estrategias de prevención. En otras palabras, se asiste a una exacerbación de la violencia del sistema penal (Ranguini, 2009) que, con nuevos fundamentos de intervención, redefine los nuevos “blancos” de represión penal, complementados por una nueva gestión preventiva del delito.

Como expresan Ayo y Pla, la cristalización de la pobreza de las últimas décadas en la sociedad argentina es producto de un cada vez mayor proceso de exclusión social iniciado desde la dictadura militar y consolidado con las medidas neoliberales de los años noventa. Esto último supone la acentuación de una negatividad que funciona en cierta medida como justificación de la implementación de prácticas de violencia que resquebrajan a los derechos ciudadanos y humanos (Ayo y Pla, 2005).

Dentro de las nuevas prácticas de tratamiento del delito, la organización y el uso del territorio constituyen un eje de las nuevas políticas de seguridad que suponen una multiplicación en las estrategias de control y una nueva gestión del espacio y su uso. De esta manera, actúan a un nivel más bien regional focalizando en grupos y/o prácticas enunciadas “de riesgo”. La participación de la sociedad civil juega un papel clave en tanto se privilegia la pluralización de actores y redes sociales en la nueva gestión del riesgo y seguridad urbana.

En síntesis, estas prácticas cristalizan una concepción de la inseguridad vinculada directamente con la seguridad ciudadana, exclu-

yendo otros tipos de inseguridades como podrían ser las provocadas por las crisis económicas, políticas y sociales (Daroqui, 2003). Se logran configurar, de este modo, categorías, conceptos y definiciones acerca del delito y la inseguridad, donde el sentido hegemónico del término inseguridad recae en la cuestión de la criminalidad. De este modo, como sostiene Daroqui, “las otras seguridades” quedan relegadas o perdidas en tanto derechos de integración social.

La construcción social del delito

Desde finales del siglo XX, el delito se constituye en eje de las nuevas políticas de control social del delito. Sin embargo, como hemos mencionado, actualmente se le otorgan o “resaltan” otras características vinculadas más bien a la “criminalidad de la calle” (Sozzo, 2000), es decir, aquella criminalidad relacionada con delitos contra personas y contra la propiedad. Es preciso señalar que, en la configuración de esta nueva noción de la inseguridad, queda por fuera la inseguridad vinculada con aspectos socioeconómicos regresivos y predominantes en la sociedad argentina (Pegoraro, 2000).

En esta nueva concepción del delito, el sistema penal redefinirá los nuevos objetos de intervención social. El recorte en el campo de los delitos que realiza el sistema penal actúa visibilizando un subuniverso conformado por ciertos tipos de infracciones que se convierten en el blanco de las nuevas políticas de seguridad. Es decir, el concepto de “selectividad” se constituye como un criterio no visible que contribuye a profundizar los procesos de criminalización de las clases marginales.

De esta manera, los programas de seguridad y prevención aplicados desde los años noventa en adelante son formulados como respuesta al incremento del crimen en un contexto de transformación en los patrones de la criminalidad. Se trata, entonces, de una reorganización de los “ilegalismos” donde delitos como violencia callejera, hurtos, actos de

vandalismo, venta de drogas, delitos contra la propiedad serán el nuevo objetivo de las políticas de prevención y serán asimismo nuevo objeto de prácticas discursivas que definirán en su campo sus delimitaciones y especificaciones (Foucault, 2002b; Antillano, 2007). En palabras de Foucault,

no se puede hablar en cualquier época de cualquier cosa (...) no basta con abrir los ojos, con prestar atención o con adquirir conciencia para que se iluminen al punto objetos nuevos (...) el objeto no aguarda en los limbos el orden que va a liberarlo y a permitirle encarnarse en una visible y gárrula objetividad; no se preexiste a sí mismo. Existe en las condiciones posibles de un haz complejo de relaciones (Foucault, 2002b: 73).

Serán, entonces, estas relaciones discursivas las que harán posible que el objeto delito sea resignificado, reenumerado y redefinido, delimitando en un tipo especial de ilegalismos (hurtos, delitos contra la propiedad, vandalismos, violencia callejera, entre otros) los nuevos objetos de la represión penal.

Bajo un nuevo patrón de criminalidad y bajo la nueva concepción de seguridad ciudadana emerge un nuevo modo de enunciar las conductas que perjudican el orden social: las “incivildades” (o conductas antisociales) que remiten al anticipo de una futura conducta delictiva y serán uno de los objetivos centrales de las políticas y estrategias de prevención social. Según estas últimas, las incivildades remiten a conductas que atentan contra el orden público o contra la “calidad de vida”, como los ruidos molestos, los jóvenes tomando alcohol en la vía pública, la venta de drogas en las calles, etc., es decir aquellos individuos (o grupos) que ponen en “riesgo” a la ciudadanía (Antillano, 2007). En este sentido es que se apela a la participación ciudadana como un modo de gestionar la cuestión de la seguridad, alertando ante la presencia de incivildades que perjudican el orden social (Daroqui, 2003). Paralelamente las mencionadas políticas apuntarán a disminuir “la sen-

sación de inseguridad” incrementada por las incivildades o conductas indeseables. La sensación de inseguridad es otro concepto emergente del nuevo paradigma de prevención y se refiere a una dimensión subjetiva no vinculada directamente con las tasas reales de delitos, es decir que se refiere a la sensación de temor al delito por parte de la ciudadanía. El incremento de las campañas de mayor demanda de seguridad, con amplia difusión mediática, contribuye a avivar la sensación de inseguridad en la sociedad civil (Varela, 2005).

Las diversas estrategias discursivas plasman, de esta manera, un discurso que promueve la “defensa social” de toda la sociedad frente al fenómeno de la delincuencia; en nombre de esta defensa social se fortalece el sistema penal en su carácter represivo. De este modo, el

Estado busca legitimarse por medio del uso de la política penal al perseguir determinados delitos que conmueven a la opinión pública aunque no necesariamente al orden social. Así, en el imaginario de los súbditos indefensos, temerosos, vulnerables, el Estado, de manera más simbólica que real, protege a los ciudadanos al perseguir a la delincuencia (criminales, ladrones, violadores) (Pegoraro, s/f).

Así, y como señala Máximo Sozzo, la prevención del delito comienza a ser utilizada en los discursos como legitimación del recurso penal (Sozzo, 2000).

Los diferentes enunciados que conforman un discurso tienen efectos concretos y construyen determinados objetos según el espacio social en el que actúan. De esta manera, los diferentes enunciados que nombran, recortan y delimitan el objeto delito –y en consecuencia el de seguridad ciudadana– instalan una nueva definición del problema, donde se incorpora el tratamiento de cierto conjunto de prácticas (incivildades), que no eran incluidas en las anteriores estrategias de control (Antillano, 2007).

Ahora bien, uno de los instrumentos esenciales puesto en práctica por las políticas de

prevención son las llamadas “encuestas de victimización”, implementadas en Argentina a través de la Dirección Nacional de Política Criminal, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Estas encuestas aspiran a captar las representaciones sociales respecto al delito e intentan abordar la “dimensión subjetiva” de la inseguridad (Varela, 2005; Calzado, 2006), realizando una serie de preguntas relacionadas con la percepción que la ciudadanía tiene de la inseguridad y con la ocurrencia o no de hechos delictivos vividos por ella. Esta dimensión subjetiva, en tanto que puede diferir de las tasas reales de delitos, contribuye a la construcción social del miedo al delito, el cual se presenta como un temor, una incertidumbre, ante los problemas de violencia social. Esta sensación de alarma social por el delito es retroalimentada por los discursos políticos y los medios de comunicación, lo que acarrea profundas consecuencias en el escenario social, que implican la estructuración de opiniones y conductas ya mencionadas como la criminalización de la pobreza, el establecimiento de estereotipos de conductas a través del concepto “incivildades”, la delimitación de zonas de inseguridad a través del mapa del delito y la categorización de sectores de la población como grupos de riesgos. De esta forma, es preciso cuestionar los datos generados por dichas encuestas, en tanto que brindan un panorama de la “delincuencia aparente” y no de la delincuencia real. El hecho de intentar abordar datos subjetivos para captar la sensación de los individuos respecto al miedo al delito a través de técnicas “duras” implica la posibilidad de caer en una simplificación del análisis de dicha problemática (Kosovsky, 2007). Asimismo, y a pesar de que las encuestas pueden revelar delitos no denunciados (delincuencia real), están más bien orientadas al relevamiento de ciertos tipos de delitos (delincuencia aparente), ya que los llamados delitos económicos, políticos, de violencia de género, tránsito, entre otros, no constituyen el objetivo de las encuestas.

Notas finales

Históricamente la concepción de lo que es un delito siempre ha sido expropiada por los grupos dominantes, por el poder, y por lo tanto el delito como tal no tiene esencialidad alguna.

Juan Pegoraro

Tanto en América Latina como en Argentina en particular, en la década de los años noventa –como consecuencia de la aplicación de programas de reformas estructurales y de la crisis económica generalizada– se percibe un proceso de ascenso de la inseguridad y en consecuencia una problematización de lo delictual (Antillano, 2007; Daroqui 2004). Estas reformas implicaron una transformación en la racionalidad tanto del sistema penal como de las políticas criminales; reforma que derivó en el despliegue de estrategias preventivas, pero también en la intensificación de intervenciones punitivas vinculadas a discursos de mano dura y tolerancia cero.

A partir de dicho cambio, la llamada “seguridad ciudadana” será un eje clave en las nuevas políticas de control del delito. Los nuevos enunciados y objetos que se definen a partir de dicha noción redefinen una nueva concepción sobre la inseguridad. Asimismo los cambios en relación con el tratamiento del delito implican nuevos desafíos para los gobiernos locales, así como nuevos lineamientos basados en la prevención. En este sentido, el despliegue de estrategias de prevención situacionales y sociales representa un ejemplo del cambio en la lógica de las nuevas políticas de seguridad. Sin embargo, no debemos pensar que las nuevas estrategias de prevención hegemonizaron a las anteriores estrategias de tratamiento del delito, más bien son el producto de nuevas tácticas y técnicas en torno a una nueva concepción que hace anclaje en la eficacia del control social del delito. Tampoco debemos pensar que estas nuevas prácticas son más indulgentes, sino

que giran en torno a una profundización de determinado orden social que reproduce la desigualdad y funciona a través de un modelo excluyente.

Por lo tanto, la intervención social de las nuevas políticas de seguridad rompe con las estrategias aplicadas durante el Estado de Bienestar, orientándose a objetivos de control y gestión del conflicto social. En consecuencia, el problema de la inseguridad se enuncia como nueva cuestión social y, en ese sentido, se elaboran diseños y objetivos específicos aplicados al control de “la nueva delincuencia”. El concepto de control aquí es clave, pues es el eje que atraviesa las nuevas prácticas de prevención del delito que buscan no una homogeneización de las conductas y supresión de las desviaciones, sino una nueva gestión de los riesgos y conflictos sociales (Antillano, 2007).

Las consecuencias que provocan la inestabilidad social, el aumento del desempleo, la desregulación y el incremento del empobrecimiento de los sectores marginados de la sociedad contribuyen a la catalogación de los sectores marginales como “grupos de riesgo”. De esta manera, tanto la sociedad civil como las asociaciones y organizaciones sociales son llamadas a coparticipar en las tareas y/o mantenimiento de la seguridad, generando nuevas articulaciones entre los actores sociales.

En la actualidad se vuelve necesario el debate acerca de la nueva problemática de la inseguridad, así como también sobre los discursos y categorías emergentes. Sobre esta construcción es que hay que ver las estrategias desplegadas por parte de las nuevas políticas de prevención del delito que redefinen los nuevos objetos de la represión penal y establecen ciertas formas de ver, de pensar y de actuar en relación con el delito. □

Bibliografía

- Antillano, Andrés (2007). “¿Qué son las políticas de seguridad?”, *Capítulo Criminológico*, XXXV, 2. Venezuela, junio.
- Ayos, Emilio Jorge; Pla, Jéscica Lorena (2005). “Políticas de prevención del delito: nuevo escenario social, teoría social y condiciones de posibilidad”, en: *Jornadas Pre-ALAS, sociología y ciencias sociales: conflictos y desafíos transdisciplinarios en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires.
- Baratta, Alessandro (1997). “Política criminal: entre política de seguridad y política social”, en: Elías Carranza (coordinador). *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Siglo XXI.
- Bourdieu, Pierre (1999). “La visión mediática”, en: *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Calzado, Mercedes (2006). *Discursos sociales y prácticas punitivas. Las construcciones significantes de la opinión pública en las asambleas del Plan Nacional de Prevención del Delito*. Buenos Aires.
- Daroqui, Alcira (2003). “Las seguridades perdidas”, en: *Revista Argumentos 1 (2)*, Buenos Aires.
- Daroqui, Alcira (2004). “Una lectura crítica: la clase media militante de la seguridad”, en: *Revista Argumentos 4*, Buenos Aires.
- Foucault, Michel (2002a); *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, Michel (2002b). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Galeano, Diego y Gregorio Kaminsky (2007). “Descifrar el delito: usos y desusos del saber estadístico” en: Gregorio Kaminsky; Darío Kosovsky y Gabriel Kessler (compiladores). *El delito en la Argentina postcrisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Lanús (UNLA) / INECIP / ILANUD.
- Hener, Alejandro (2004). “Ciudadanos comunes, sujetos vulnerados y sujetos vulnerables: la construcción del espacio social en las estrategias de prevención del delito”, en: *VI Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Buenos Aires.
- Hener, Alejandro y Niszt Acosta (2004). “La gestión preventiva del delito en el contexto de las nuevas racionalidades políticas neoliberales”, en: *Actas V Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Buenos Aires.
- Kaminsky, Gregorio (2005). *Tiempos clementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Ediciones UNLA.
- Kessler, Gabriel (2007). “Miedo al delito y victimización en Argentina”, en: Gregorio Kaminsky; Darío Kosovsky y Gabriel Kessler (compiladores). *El delito en la Argentina postcrisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Lanús (UNLA) / INECIP / ILANUD.
- Kosovsky, Darío (2007). “Delito y análisis de la información argentina”, en: Gregorio Kaminsky; Darío Kosovsky y Gabriel Kessler (compiladores). *El delito en la Argentina postcrisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Lanús (UNLA) / INECIP / ILANUD.
- Mouzo, Karina (2005). “Violencia e inseguridad en los '90. Una lectura crítica acerca de la situación en ciudad y provincia de Buenos Aires”, en: *Terceras jornadas de jóvenes investigadores*. Buenos Aires: IIGG.
- Pegoraro, Juan (2000). “Violencia delictiva, seguridad urbana. La cons-

- trucción social de la inseguridad ciudadana”, en: *Revista Nueva Sociedad* 167. Buenos Aires.
- Pegoraro, Juan (2003). “Una reflexión sobre la inseguridad”, en: *Revista Argumentos* 2. Buenos Aires.
- Pegoraro, Juan (s/f). “Notas sobre el poder de castigar”, en: *Cátedra Delito y Sociedad*. Buenos Aires: FSOC, UBA.
- Rangugni, Victoria (2009). “Nuevas formas de problematización de la inseguridad”, en: *Actas XXVII Congreso ALAS*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Rey, Germán (2008). “Seguridad y medios de comunicación”, en: *Cuadernos de seguridad* 7. Buenos Aires: Publicación del Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Sozzo, Máximo (2000). “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”, en: *Cuadernos de jurisprudencia y doctrina penal, ad hoc*, 10. Buenos Aires.
- Sozzo, Máximo (2005). “¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en Argentina”. Buenos Aires: Universidad del Litoral.
- Varela, Cecilia I. (2005). “El concepto de sensación de inseguridad y su utilización en encuestas victimológicas”, en: *II Congreso Nacional de Sociología*. Buenos Aires.