

SEGURIDAD Y CIUDADANÍA

GABRIEL KESSLER
(Compilador)

SEGURIDAD Y CIUDADANÍA

Nuevos paradigmas, reforma policial
y políticas innovadoras

Seguridad y ciudadanía : nuevos paradigmas, reforma
policial y políticas innovadoras / compilado por
Gabriel Kessler.- 1a ed. - Buenos Aires : Edhasa, 2009.
200 p. ; 22,5x15,5 cm.

ISBN 978-987-628-048-8

1. Ensayo. I. Kessler, Gabriel, comp.
CDD 864

Primera edición: febrero de 2009

© PNUD, 2009

© Edhasa, 2009

Córdoba 744 2º C, Buenos Aires
info@edhasa.com.ar
http://www.edhasa.net

Avda. Diagonal, 519-521. 08029 Barcelona
E-mail: info@edhasa.es
http://www.edhasa.com

ISBN: 978-987-628-048-8

La información contenida en este libro no refleja necesariamente la opinión del PNUD
o de la Secretaría de Cultura de la Nación

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del
Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total
de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía
y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante
alquiler o préstamo público.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso por Cosmos Print

Impreso en Argentina

Índice

Palabras de apertura.....	9
<i>José Nun</i>	
Introducción. Seguridad y Ciudadanía	15
<i>Gabriel Kessler</i>	
El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual	25
<i>Alberto M. Binder</i>	
Comentarios a “El control de la criminalidad en una sociedad democrática”	53
<i>Rosendo Fraga</i>	
Comentario a “El control de la criminalidad en una sociedad democrática”	57
<i>Alejandro Isla</i>	
La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial	61
<i>Gustavo Federico Palmieri y Florencia G. Wagmaister</i>	
Comentario a “La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial”	109
<i>Sabina Frederic</i>	
Comentario a “La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial”	115
<i>Roberto Máximo Silva</i>	
Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos....	119
<i>Lucía Dammert</i>	

Comentario a “Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos”	143
<i>Máximo Sozzo</i>	
Comentario a “Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos”	151
<i>Marcelo Sain</i>	
Panel de Cierre: Reflexiones en torno a Seguridad y Ciudadanía. Principales ejes del Foro.....	159
<i>Enrique Font</i>	
Reflexiones sobre Seguridad y Ciudadanía.....	169
<i>León Carlos Arslanián</i>	
Reflexiones sobre Seguridad y Ciudadanía.....	179
<i>Eugenio Burzaco</i>	
Palabras de cierre	187
<i>José Nun</i>	
Nota sobre los autores	191

Palabras de apertura

José Nun

Ante todo quiero agradecer al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como a OSDE, que ha puesto a disposición no sólo esta sala sino auditorios en treinta lugares del país. Vaya entonces mi saludo a quienes estén siguiendo los debates de hoy desde esos auditorios.

¿Por qué los Foros del Bicentenario? Porque nosotros no concebimos al bicentenario solamente como una efemérides a celebrarse el 25 de mayo de 2010 y luego el 9 de julio de 2016 sino que lo consideramos una oportunidad excepcional no solamente para llevar adelante obras del bicentenario, como las que ya se están realizando, sino para debatir ideas, ver cómo hemos llegado hasta aquí, de qué manera nos hemos acostumbrado a vivir juntos, con cuáles problemas y con cuáles ventajas. Desde este punto de vista, el bicentenario puede transformarse en una experiencia catártica que una a los argentinos no en el consenso pero sí en el diálogo. Un diálogo del que puedan salir pautas de concertación social que mejoren nuestra convivencia.

En este sentido, el tema de la seguridad, que hoy nos convoca, ocupa, sin ninguna duda, un lugar central. Tal vez valga la pena recordar que nuestro primer Centenario se celebró en un clima de alta inseguridad. Es más, pocos días antes del 25 de mayo de 1910 se había declarado el Estado de sitio en el país. Pero era una inseguridad –diría yo– de otro tipo, era una inseguridad básicamente política, era el temor al inmigrante, al desconocido y, sobre todo, al movimiento obrero, especialmente, en sus manifestaciones anarquistas. Hoy en día afrontamos otras clases de inseguridades y es sobre ellas que van a versar los trabajos de la jornada.

La tesis sobre la que van a girar estas breves reflexiones introductorias es que la crisis institucional no constituye la causa de los problemas sociales que sufrimos, como los medios de comunicación de derecha se empeñan en soste-

ner. Es exactamente al revés: el colapso social que todavía experimentamos y que hemos venido padeciendo en estos 30 últimos años es la causa última de la crisis institucional.

Permítanme una rápida incursión teórica que puede resultar útil y que, en este caso, nos remite a Hobbes y su estado de naturaleza. Hobbes no pensaba que había existido realmente tal estado de naturaleza, como antecedente de la sociedad civil. Lo que Hobbes pensaba era algo mucho más profundo, que mantiene su actualidad y que puede ayudarnos a la reflexión.

Ocurre que estaba fascinado por el desarrollo de la ciencia, y en particular por el desarrollo de la geometría, y entonces introdujo en su análisis la idea de un momento cero político, para ver a partir de ahí qué alternativas se abrían. A ese cero político, a esa negación de la política, lo llamaba estado de naturaleza. Es decir que ese estado de naturaleza no precedía necesariamente a la sociedad civil porque no se situaba en un continuo histórico real. Una sociedad civil podía revertir al estado de naturaleza, de hecho, cualquier sociedad civil está permanentemente acechada por el estado de naturaleza, y esto remite a la ambivalencia de la condición humana, que incluye lo bueno y lo malo y que se moviliza en uno o en otro sentido según las circunstancias, según el contexto.

Es este análisis hobbesiano del estado de naturaleza, como una posibilidad siempre presente, el que permite hacer una elaboración muy aguda de los modos de vivir en común, mediados por la relación político-institucional. Voy a dejar este tema simplemente planteado para retomarlo tal vez en nuestra sesión final y agregando sólo una cosa.

Esa época, los siglos XVI y XVII, fue en Europa un tiempo de gran confusión, de gran conflicto, de enorme inseguridad. Y fueron reconocidos por pensadores que van desde Maquiavelo hasta Lutero, Calvino o Hobbes, como momentos que tenían dos aspectos. Por un lado, desde luego, el riesgo, el miedo; eran tiempos de gran temor, como pasa hoy en día en tantas comarcas de nuestro país. La gente tiene miedo de salir de su casa, como si el estado de naturaleza la estuviera aguardando. Más todavía: el estado de naturaleza se puede meter en el interior mismo de nuestras casas. Por un lado, entonces, el riesgo, el miedo. Pero al mismo tiempo, todos los autores que cité reconocían que momentos como estos son también momentos de enorme creatividad potencial. Son épocas que invitan a abandonar las formas tradicionales de pensar, y a replantearse la propia idea del lazo social. Por eso pueden resultar extraordinariamente fecundos. Seguramente todavía, en América Latina, no hemos llegado a este estadio positivo, pero tenemos que hacer todo lo posible para mar-

char en esa dirección. Debemos discutir, debemos realizar foros como éstos, debemos generar debates que estimulen la creatividad, para poder imaginar alternativas, y sobre todo, alternativas no convencionales. Sería lamentable que el pensamiento progresista quede anclado en la nostalgia del pasado y el pensamiento conservador se adueñe del futuro.

Doy un salto histórico para mostrarles cómo este mismo problema estuvo presente por lo menos en dos grandes pensadores que menciono tanto en homenaje a la brevedad como por lo mucho que dejaron planteado.

En 1831, un joven aristócrata francés llamado Alexis de Tocqueville visita Estados Unidos, fascinado por entender cómo funcionaba una democracia, él que venía de la Europa aristocrática y que había nacido en cuna noble. Y se plantea exactamente la misma pregunta que se planteaba Maquiavelo: ¿cómo hacen para convivir personas guiadas por un individualismo feroz, cada una de las cuales trata de obtener ganancias a costa del otro? Para responderla introduce una idea notable, la idea de los hábitos del corazón. Dice: son individualistas y ambiciosos y competitivos, pero al mismo tiempo, tienen tradiciones, tienen costumbres, tienen reglas morales que moderan lo que de otro modo sería una guerra de todos contra todos. Y además reflexionan sobre estos hábitos del corazón mediante los hábitos del espíritu. En síntesis, Tocqueville postula la dimensión moral e intelectual como la única capaz de equilibrar una búsqueda desenfrenada de ventajas individuales.

Doy ahora un salto atrás en el tiempo. Es el año 1802, y un gran pensador alemán que se llamó Hegel introduce una idea muy fecunda que yo creo que no ha sido suficientemente valorada. Hegel critica a Kant porque, dice, la *Moralität* kantiana, la idea kantiana de la moral, es la idea de un deber ser. Se trata de cómo debemos comportarnos para que la sociedad sea una sociedad moral, para que nuestras acciones constituyan acciones morales. Pero Kant no tiene suficientemente en cuenta, que la sociedad es y que entonces existe lo que Hegel llama una ética objetiva. Esta ética objetiva la denomina *Sittlichkeit*, para oponerla a la *Moralität*.

¿Y qué es la *Sittlichkeit*? Es, en primer lugar, el lenguaje con el que nos comunicamos, que no sólo expresa sino que constituye y transmite significados. Y es también el plexo institucional en el que vivimos. Las instituciones son ideas, son valores puestos en acto. La idea de justicia se pone en acto a través de los tribunales, a través de las facultades de derecho, a través de todo el sistema judicial. La idea de producción y difusión de conocimientos se pone en acto a través del sistema educativo. La idea de protección de la vida se pone en acto a través de las instituciones sanitarias, a través de los ministerios de

salud, a través de los hospitales. Entonces, dice Hegel, ¿qué es una sociedad bien integrada? ¿Qué es una sociedad donde prima la ética objetiva? Qué es, no cómo debe ser; cómo es esa sociedad. Y contesta: es una sociedad donde las instituciones responden a las ideas para las que fueron creadas, donde los individuos confían por tanto en esas instituciones y piensan que sus prójimos sienten la misma confianza que ellos. Se difunden así niveles importantes de confianza social que facilitan la convivencia. Pero ¿qué pasa cuando las instituciones no responden a los ideales para las que fueron creadas? ¿Qué pasa cuando los tribunales no imparten justicia? ¿Qué pasa cuando la policía no protege al ciudadano? ¿Qué pasa cuando los hospitales no curan?

Y ahí introduce Hegel por primera vez la idea de alienación. El individuo se repliega, pasa a desconfiar, pero no solamente de las instituciones, sino que también de su prójimo, porque no sabe si éste le va a sacar ventajas con este desajuste de las instituciones.

Con lo cual, según se advierte, llegamos al problema de la relación entre seguridad y ciudadanía, entre seguridad y democracia. Si los ciudadanos sienten temor de ir a la plaza pública, de reunirse para deliberar, de formar asociaciones, bueno, la ciudadanía sufre grandemente. Si los individuos no están en condiciones de avanzar demandas porque temen represalias, se sienten amenazados, no es posible construir una ciudadanía sólida. La desconfianza que domina en la sociedad del miedo es una enemiga letal de la democracia.

El otro día me enteré que tenemos el dudoso privilegio de ser el país con mayor porcentaje de niños obesos en el mundo. Y me llamó particularmente la atención la reflexión de un especialista en este tema. Porque explicaba que nosotros, cuando éramos chicos, salíamos a jugar a la calle, íbamos a la plaza, nos movíamos bastante libremente todo el día. Ahora, en cambio, los padres tienen miedo y retienen a los chicos en sus casas. Dense cuenta por qué caminos extraños, pero finalmente obvios, la inseguridad puede conducir a la obesidad. Y ciudadanos obesos son, al fin de cuentas, cada día menos ciudadanos.

Termino con una anécdota real. Hace un tiempo dirigí una encuesta en el Gran Buenos Aires, en zonas muy carenciadas, y conversé largamente con una pareja de personas muy mayores que habían hecho toda su ocupación laboral como obreros en la industria y estaban jubilados. Lo que recibían como jubilación, afortunadamente después esto se aumentó (me estoy refiriendo a finales de la década de 1990), eran 210 pesos o una cosa así y no les alcanzaba para llegar ni a la mitad del mes. ¿Quién los mantenía? Su hijo que era narcotraficante. Y el padre me decía: “¿Con qué autoridad puedo yo hablarle

a mi hijo y criticarlo, si él me dice mirá lo que sos vos, te deslomaste 30 años y mamá lo mismo y ahora no pueden llegar a fin de mes? Los idiotas son ustedes” .

El lazo social se disuelve con la inseguridad. Esto se sabía en el siglo XVII, en el siglo XIX, y lo sabemos nosotros. Tenemos que probar urgentemente nuevas soluciones y discutirlos, porque el problema es demasiado importante, incluso para dejarlo en manos de los expertos en seguridad. Debe convertirse en eje de un gran debate nacional. Y a mí me parece que el Bicentenario es la gran ocasión para iniciar este gran debate tanto sobre éste como sobre otros temas cruciales que hacen a nuestro país. Muchas gracias.

Introducción

Seguridad y Ciudadanía

Gabriel Kessler

El presente libro reúne los trabajos del II Foro del Bicentenario que tuvo lugar en Buenos Aires el 6 de noviembre del 2007, organizado por la Secretaría de Cultura de la Nación y por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Argentina). La jornada reunió a reconocidos especialistas del país y de América Latina en diálogo con un público amplio de académicos, trabajadores del Estado, representantes de organizaciones de la sociedad civil y personas interesadas por el tema que debatieron sobre un nuevo paradigma para analizar la criminalidad, aspectos de la institución policial y políticas de seguridad innovadoras. Cada eje dio lugar a un trabajo central preparado especialmente para el encuentro y a dos comentarios cuyas versiones corregidas se presentan. Que el segundo encuentro de un ciclo cuyo objetivo es debatir los problemas que más interesan a la sociedad argentina se haya dedicado a este tema da cuenta, por un lado, del lugar central de la seguridad urbana en el espacio público nacional así como también que la temática ha dejado de ser, tal como había sido hasta hace poco tiempo atrás en la Argentina, terreno casi exclusivo de los especialistas en derecho penal y de las instituciones policiales para ser hoy investigado y debatido en forma creciente por las ciencias sociales.

“Seguridad y Ciudadanía” fue el título del Foro y en su elección no estuvo ausente el debate. Es que Seguridad se ha convertido en una palabra tan polisémica como omnipresente en el debate público actual, en torno a la cual gravitan significaciones de cuño diverso, que no se dejan circunscribir al tipo de problemas tratados en el Foro, vinculadas a lo que se considera la seguridad civil o urbana. En consecuencia, aunque se utilizara el concepto para cen-

trarse en una dimensión específica del mismo, no se pretendía por ello dejar de subrayar la importancia de sus otras aristas, tales como la seguridad vial, la de tipo laboral, la alimentaria y varias otras incluidas, por ejemplo, dentro de la noción amplia de Seguridad Humana. Pero si finalmente se consideró adecuado elegir la idea de Seguridad fue porque al ser el objetivo de los Foros del Bicentenario abordar temas de actualidad para la sociedad argentina, dicho concepto y, quizás más en rigor, su reverso, la inseguridad, se revelaba adecuado en cuanto no es un sinónimo de delito o criminalidad sino que la preocupación social por el tema es constitutiva de su definición. En efecto, la noción de inseguridad, tal como la entendemos, se conforma por la intersección entre ciertos delitos, según la consideración del sistema legal, que generan preocupación pública y una serie de sentimientos como el temor y la indignación así como demandas que ello genera hacia el Estado.

Es evidente entonces que seguridad e inseguridad no son nociones que aceptan una definición inmutable ni homogénea, sino que son objeto de debate y disputa, tal como los trabajos de este libro lo testimonian. La inseguridad es en diversas latitudes una de las mayores fuentes de inquietud social pero sus formas concretas varían según los países, entre los distintos grupos de cada sociedad y a través del tiempo. Al fin de cuentas, en un momento determinado, ciertos hechos concitando la preocupación pública formarán parte de la cuestión securitaria para más tarde caer en el olvido; en grandes ciudades la intensidad y objetos de inquietud serán distintos que en zonas rurales o pequeños poblados y distintos grupos sociales no definirán la seguridad del mismo modo: investigaciones actuales en la Argentina muestran el extendido temor a ciertos delitos comunes, pero también a fuerzas de seguridad y en sectores subalternos de algunas provincias, la amenaza puede objetivarse en la acción de grupos o individuos ligados al poder local. Hay una no identidad entre delito, violencia e inseguridad: no todos los delitos ni todas las violencias generan inseguridad en la población; no es posible determinar una definición única sobre la inseguridad en una sociedad, al tiempo que ciertas inseguridades civiles no se derivan de la ruptura de la ley por aquellos considerados amenazantes, tal como puede suceder con procesos de estigmatización de jóvenes de sectores populares o de zonas marginales consideradas “peligrosas”.

En este complejo panorama, la definición concreta de la agenda de seguridad es un tema de importantes implicancias, ya que influirá en las soluciones propuestas y las políticas implementadas. Por ello, todos los actores que contribuyen a construir el problema público tienen una insoslayable responsabilidad política dado que las eventuales implicancias de estas acciones

no serán neutras para casi ningún grupo social, a lo que se suma la histórica tensión que existe entre demandas de seguridad y derechos ciudadanos. En efecto, éste es un punto de partida central en este Foro, por lo cual se considera imprescindible articular la cuestión de la seguridad con el imperativo de ciudadanía. Se define así un compromiso ineludible con el respeto de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas que de un modo u otro son parte de esta problemática. Articular seguridad con ciudadanía es sin duda una necesidad global y, en particular en nuestro país, por la periódica penetración de discursos autoritarios al tratarse esta problemática, por la persistencia de casos de violencia institucional, de violación de los derechos de personas privadas de su libertad y de un modo más general, la presencia que aún puede haber en este tema de secuelas del terrorismo y autoritarismo de Estado.

No sólo las nociones son terrenos de disputa político cultural, sino que el debate alcanza a la definición de quienes son las voces autorizadas y escuchadas a la hora de tratar el tema. La centralidad de la preocupación y la visceralidad que genera motiva una creciente pluralidad de voces dentro de lo cual la palabra de los especialistas se ha convertido en una más, no siempre la más escuchada, que pugna por encontrar su lugar en competencia con otros actores que se arrojan conocimiento en el tema, los medios de comunicación y las representaciones de la cultura popular.¹ Podría pensarse que el debate se ha democratizado por la pluralidad de voces, pero el resultado en la mayoría de los países no autoriza al optimismo: la conjunción entre el mayor peso de una opinión pública y la permeabilidad de los políticos a lo que se interpreta como sus demandas, suele reforzar la tendencia hacia políticas más punitivas y discriminatorias. Ante lo cual, la tarea de los académicos e intelectuales comprometidos con los derechos humanos es al mismo tiempo más necesaria y más difícil de llevar a cabo; en particular para aquellos interesados en la formulación de políticas, puesto que se encuentran entre el imperativo de denunciar la demagogia autoritaria del punitivismo pero también, si quieren influir en la formulación de políticas, se sienten interpelados para realizar propuestas y lograr que sean escuchadas en un contexto mundial donde, tal como lo denomina D. Garland, ha ganado terreno un “populismo punitivo”.

Las teorías mismas sobre el delito no fueron indemnes a este cuestionamiento implícito de su rol y en los países centrales conocen, desde los años noventa, un proceso de crisis y debate a partir del consenso sobre las insuficiencias de la criminología para pensar un mundo que se transforma rápidamente.

Se trata, por un lado, de cambios en las tasas y formas de delito, en las políticas criminales, el aumento de la seguridad privada y, ya en el nuevo milenio, la forma en que la preocupación por el terrorismo ha reconfigurado toda la agenda de seguridad. Más allá de esto, las mutaciones propias de lo que puede llamarse la Modernidad Tardía y las formas diferentes que se dan en los países centrales y los periféricos, también han influido en el pensamiento criminológico. Así, los nuevos trabajos han incluido en forma creciente en sus reflexiones con referencias a los cambios geopolíticos globales y las reformas en el poder estatal; las transformaciones de la vida cotidiana, de las relaciones entre clases y grupos étnicos, de las nuevas formas de desigualdad y exclusión así como el impacto de las nuevas redes transnacionales de circulación de bienes, servicios y capital, entre otros factores. Sin embargo, el interrogante central es cómo articular los temas recién nombrados con la reflexión sobre el delito, más allá de pensarlos sólo como contextos o factores causales de la acción individual o de grupos. En efecto, la cuestión aún pendiente es seguir buscando formas de pensar el delito de un modo tal que pueda trascender la referencia a la ley y al orden como eje central; el desafío es analizar los fenómenos proyectando las acciones de los individuos en marcos analíticos tales como la ciudad, las redes globales o la estructura económica en general, donde lo legal y lo ilegal, lo lícito y lo ilícito y actores de variado perfil se imbrican de modo tal que la referencia a la ley y al orden seguirá siendo un factor normativo insoslayable pero sin agotar ni definir los límites ni el cariz de los problemas a analizar.

El primero de los trabajos de este libro recoge este desafío y propone un nuevo paradigma para analizar la criminalidad. Alberto Binder parte de una concepción de la sociedad y del delito que conlleva un potente cuestionamiento a las formas actuales de hacer política. Señala las limitaciones de diagnósticos contruídos sólo en base al recuento de datos, cariz de hechos e identidad social de los actores pero sin profundizar en procesos ni regularidades. Su texto se dirige al corazón mismo de creencias sedimentadas en el sentido común, cuestionando que el estado “normal” de una sociedad sea el orden y proponiendo tomar en cuenta la conflictividad de base propia al orden democrático. Si esto es así, una política de seguridad no debe proponerse reestablecer un orden ideal perdido, tan ilusorio como imposible, sino regular de la mejor manera posible al delito, considerado entonces una de las manifestaciones de la conflictividad inherente a toda sociedad democrática. Este cambio de paradigma permite el pasaje de los actores individuales al sistema y allí se ubica una de las propuestas del texto, estudiar mercados de delito; esto es, a partir de cada campo de actividad delictiva, analizar la particular división del

trabajo entre actores con distintas tareas y poder relativo, formas de intercambios así como la complementariedad entre sus acciones.

Una mirada en términos de mercado, siempre cuando tengamos de tal concepto una visión amplia, que incluya la regulación de los agentes del Estado y la no exclusividad de objetivos económicos, puede ayudar a reorganizar el complejo diagnóstico de delito en varios planos de los cuales mencionaré tres. Uno, en ciertos mercados, por ejemplo, de tráfico ilegal de bienes legales o ilegales, es posible preguntarse cuáles son los distintos actores, su peso y relación, desde aquellos que aparecen con menos calificación, los que ocupan el lugar de intermediarios, los que se dedican a las formas de comercialización, aquellos que se ocupan de las transacciones financieras, entre otros. En segundo lugar, según sea la conformación de cada mercado, habrá una política diferencial para tender a su desarticulación, siendo variable el peso de figuras como la inteligencia judicial-policial, el rastreo de sus formas de financiamiento, las redes de apoyo que garantizan y regulan su funcionamiento, en todo caso, esto ayudará a pensar nuevas formas de acción estratégica. Por último, la idea de mercados, actualiza y modifica la dicotomía entre crimen organizado y desorganizado. Por un lado, a diferencia de sus imágenes canónicas, donde el crimen organizado implica actores unidos por lazos preexistentes y cohesionados, en un mercado no son estos lazos lo que unen, sino la articulación e interdependencia entre tareas, extendiéndose la mirada de lo organizado allí donde se tendía a ver más bien cierta desarticulación. Por el otro, si se toma en serio la idea de mercado y en este caso, de mercado de trabajo, se concluye que son los roles que requieren menor calificación, los más fácilmente sustituibles y sin embargo, son éstos, en general, los que constituyen el objetivo clásico de acción policial. De allí un argumento más para cuestionar la eficacia de las formas policiales actuales e insistir sobre la necesidad de políticas de desarticulación de mercados que actúen sobre los engranajes organizadores de cada campo de acción en lugar de centrarse en los eslabones más finos.

El trabajo de Alberto Binder no deja de suscitar interesantes polémicas entre sus comentadores. Alejandro Isla, comparte gran parte de las ideas pero propone una mirada más general sobre mercados y redes y si bien afirma, desde la antropología, la prevalencia de una no identidad entre el Orden del Estado y el de los imaginarios de sus respectivas sociedades, esto no excluye que todas las sociedades tengan imaginarios de orden, por lo cual se pregunta cómo pasarían las sociedades a un paradigma cuyo eje sea la conflictividad. Rosendo Fraga se centra en elementos explicativos del incremento del delito complementarios a la noción de conflictividad y útiles para un diagnóstico,

como el peso de la cuestión urbana, el cuestionamiento al excesivo rol de la policía y la desigualdad. La mirada sobre la cuestión urbana es, a nuestro entender, central puesto que es el espacio social concreto donde se hace evidente en forma cotidiana esta tensión e imbricación entre el orden y el conflicto que el trabajo de Alberto Binder plantea.

La segunda parte del Foro y de este libro se centra en la institución policial. Gustavo Palmieri y Florencia Wagmaister realizan el trabajo central y Roberto Silva y Sabina Frederic los comentarios. El texto se estructura en torno a dos preguntas principales, una, básica pero a menudo pasada por alto en el debate político, ¿para qué sirve realmente la policía en relación a los distintos delitos?, ¿qué acciones y en relación a qué delitos la policía es eficaz y en cuáles no? Más policía aparece en muchos discursos actuales como una fórmula que *per se* reduciría el delito, pero sin caracterizar qué tipo de institución policial, qué acciones y respecto de cuáles delitos, esa política carece de posibilidades de ser exitosa. Ya hay suficientes experiencias internacionales donde el incremento de la dotación policial no ha implicado de modo alguno una disminución del delito. El segundo interrogante del trabajo de Palmieri y Wagmaister gira en torno a la reforma policial que han conocido y están conociendo distintas policías del país. Necesidad de control civil sobre la policía, erradicación de la violencia institucional, modificación de prácticas cotidianas, son algunos de los objetivos que distintas instituciones provinciales están llevando a cabo con menor o mayor intensidad. Indagando en el caso concreto de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, analizan las modificaciones que la reforma está teniendo sobre las prácticas policiales concretas y determinados delitos.

El trabajo se ubica en la perspectiva de los derechos humanos y elige casos concretos para pensar una faceta poco estudiada en el ámbito local, la regulación directa e indirecta del delito por la acción policial, lo que sus autores llaman la modulación acción policial-delito. En efecto, la mayoría de las investigaciones se centran ya sea en un actor, la policía o en el otro, personas que infringen la ley, pero pocas veces en la relación entre ambas. No se trata, a nuestro entender, de tomar esta mirada como la única forma de estudiar la policía, pero sí de agregar una dimensión de estudio poco explorada. Analizar la forma en que cada tipo de intervención policial contribuye a modular, dar forma a la acción delictiva es una línea fecunda de investigación y permite, al igual que el trabajo de Binder, el pasaje del estudio de acciones y actores individuales al foco en el impacto de la acción institucional en la regulación de los distintos tipos de delitos y contravenciones. Se trata de una mirada nove-

dosa, pero al mismo tiempo, si uno tomara la acción policial como un trabajo más, podría decirse que en la tradición de la sociología de las profesiones es una regla metodológica insoslayable estudiar los roles complementarios de cada actividad; no se puede por ejemplo, considerar al médico sin el paciente o al profesor sin el alumno. Por supuesto que no se nos escapa la excepcionalidad del rol policial, pero esto no debería impedir una mirada que también lo analice como una profesión más.

El trabajo de Palmieri también suscita un interesante debate entre los comentaristas. Sabina Frederic propone una redefinición de la pregunta misma, hacia lo que la policía efectivamente hace y no sobre su función, sobre lo que debería hacer, a la que cuestiona por su alta carga normativa. Plantea el interrogante sobre el lugar de la policía en nuestra sociedad y se pregunta si no debería analizársela como parte de un entramado social más general, si lo que utiliza como categorías de definición es creado por ella o la policía se apropia de estigmas sociales generados por la sociedad misma y es nuestra mirada la que “sobrecarga sobre un actor lo que es un mandato social y político”. Roberto Silva, por su parte, afirma que lo central del papel policial es la prevención situacional, señalando que ése es el tema que debería ser tratado, agregando además la necesidad de tomar en mayor consideración la variable temporal a la hora de evaluar de las reformas: la necesidad de dar tiempo para responder la pregunta sobre el impacto de una política relativamente reciente.

El tercer y último eje tratado por Lucía Dammert, se centra en un tema donde la Argentina es un campo bastante yermo, las políticas de seguridad consideradas innovadoras, diferentes al accionar policial y judicial. Su trabajo hace hincapié también en un tema relegado en el debate actual: la rehabilitación o reintegración social de personas privadas de libertad. Ya hace varias décadas que existe un consenso acerca de que la cárcel ha fracasado en su función rehabilitadora, pero hoy asistimos a un escaso debate sobre el tema. Un Foro de Seguridad y Ciudadanía imperativamente debe incluir las condiciones de las personas privadas de su libertad y el problema de su reintegración social en el centro de su agenda. Lucía Dammert reflexiona sobre estos tópicos y realiza un análisis de experiencias de América Latina. Basándose en una sólida documentación sobre programas de prevención, la autora evita en primer lugar suscitar falsas expectativas. Prevención del delito es una de las palabras de moda: muchos dicen apostar por ella y hay un optimismo semántico derivado de su indudable éxito en la epidemiología, pero en el delito la prevención tiene un cariz distinto que en el campo de la salud. Una vez moderadas las expectativas, el trabajo muestra aquello que es posible si se toma en se-

rio la prevención, en particular analizando cómo se realiza en relación a cada grupo de actores y de potenciales delitos. El trabajo avanza en esta dirección, estableciendo un cuadro analítico construido a partir de la intersección entre tipos de prevención y población-objeto de las políticas. Por último, el trabajo se centra en las políticas de rehabilitación y reinserción social de personas que han tenido conflictos con la ley y cuya discriminación posterior es a todas luces un déficit de derechos humanos.

Los comentarios de Máximo Sozzo y Marcelo Saín centrados en las experiencias de estas políticas en Argentina, no ocultan los claroscuros locales. En primer lugar, Sozzo realiza un análisis de programas y prácticas clasificando aquello que puede ser considerado y aquello que no como políticas preventivas. Marca luego algunos de sus efectos negativos y limitaciones; el eventual desplazamiento del delito por la intervención en un área determinada hacia otras sin prevención situacional y los problemas que la participación social en seguridad plantea. En efecto, a diferencia de otras áreas, más participación no implica necesariamente un efecto democratizador sino que puede contribuir a profundizar los clivajes y estigmatizaciones dentro de una comunidad. Dos temas se dejan también planteados en los comentarios: uno, sobre la compleja articulación de políticas sociales con las de prevención del delito, en particular, aquellas focalizadas a lo que se denomina –y se trata de una noción que precisa ser discutida– como “población en riesgo”. En segundo lugar, Marcelo Saín realiza un análisis de los problemas de la institucionalización de las políticas en Argentina, destacándose dos cuestiones. En relación a la participación de la sociedad civil, una limitación intrínseca: el poder democratizador de los movimientos sociales más potentes se vincula a su carácter contestatario y hasta anti estatal, por lo cual, participar en seguridad, más allá de su importante rol en la lucha contra la violencia institucional, parece complejo por el tipo de alianzas que esto precisaría con ciertos agentes estatales. En segundo lugar, hay un problema de escala. La prevención eficaz tiene carácter local, y la mayoría de los municipios carece de recursos y competencias para llevar a cabo estas tareas. Por ende, para institucionalizar las políticas preventivas se precisa de un proceso de aprendizaje y de dotación de recursos y capacidades sin el cual será difícil avanzar.

El Foro y el libro, culminan con una mesa de debate para la cual se contó con dos referentes centrales en el campo de la política de seguridad, ambos con responsabilidades públicas en el momento de realización del Foro. El entonces Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, el Dr. León Carlos Arslanián y el Diputado Nacional Dr. Eugenio Burzaco. Ellos expusie-

ron sus conclusiones sobre el Foro, junto al Secretario de Cultura de la Nación, en una mesa final que contó con la exposición inicial de Enrique Font sobre los principales ejes de debate que fueron surgiendo a lo largo del encuentro.

Notas

¹ Véase David Garland y Richard Sparks, “Criminology, Social Theory and the Challenge of Our Time”, en David Garland y Richard Sparks (eds.), *Criminology and Social Theory*, Oxford University Press, New York, 2000.

El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual

Alberto M. Binder

Necesidad de un cambio de paradigma

El debate sobre los problemas de seguridad en nuestro país transita por carriles superficiales. Si bien ha aumentado la intensidad, extensión y profundidad de la inquietud por los temas referidos a la inseguridad personal y colectiva y todos los dirigentes políticos o sociales comparten la preocupación “por dar cuenta de su preocupación” por este tema, es poco lo que podemos mostrar como verdaderos avances en el análisis, comprensión y diseño de soluciones frente al avance real de la criminalidad o el miedo frente a la inseguridad.¹

Mucho menos aún podemos mostrar el diseño o la ejecución de políticas de seguridad o políticas criminales que superen las meras promesas de acabar con los criminales, ya sea a cualquier precio o mediante la aplicación irrestricta de ley. La conjunción de un problema grave, que es percibido socialmente como grave, la falta de ideas y de profundidad, sumado a la ausencia de políticas verdaderamente eficaces han generado un círculo vicioso que poco a poco va generando la idea de que la inseguridad es un *fenómeno natural* que no podemos revertir y que debemos resignarnos a vivir bajo esas condiciones como el costo insoslayable de la vida moderna. Por otra parte, en el mismo nivel de impotencia se sitúan las respuestas mágicas, según las cuales acabar con la criminalidad y el problema de la inseguridad es sólo un asunto de decisión política, de bravura personal y de honestidad.

De este modo la sociedad fluctúa entre la sensación de *peste* y el mesianismo que promete una salvación milagrosa, sin advertir que ambos extremos forman parte de una misma actitud frente al problema: *un conservadurismo carente de ideas, poco dispuesto a profundizar en el análisis y menos aun dispues-*

to a arriesgar en el diseño de políticas complejas que nos permitan enfrentar un fenómeno social también complejo y multifacético. Producto del miedo y la incertidumbre, este conservadurismo conceptual y práctico se nutre de la intuición de que si bien las cosas en este tema van mal, bien pueden estar peor y, en el fondo, mientras no tengamos una experiencia dolorosa que afecte directamente nuestros intereses, podemos ser espectadores asustados o asqueados, pero espectadores al fin de la desgracia ajena. El inmovilismo que hoy caracteriza a la dirigencia en este tema se ha convertido, mientras tanto, en un negocio de múltiples intereses. Ello contribuye aun más a que, pese a las proclamas, poco se avance en el rediseño de las políticas de seguridad. En esta ponencia buscaremos sentar las bases de un análisis más extenso del problema, detectar las líneas instrumentales de trabajo para revertir el inmovilismo y establecer, de modo general, los temas que deberían formar una agenda de largo plazo para afrontar con energía, creatividad y razonabilidad el problema de la criminalidad, la inseguridad y el diseño de algunas de las políticas elementales para responder a estos fenómenos.

En primer lugar debemos preocuparnos por analizar el fenómeno mismo de la criminalidad, como *primera dimensión objetiva* de la situación general.² En este primer paso ya encontramos graves dificultades, vinculadas con la información y el análisis de la información. La producción de información en la Argentina en relación a los fenómenos de criminalidad adolece de grandes vacíos y deficiencias funcionales. En primer lugar, los recursos disponibles para producir información relevante son relativamente escasos. Existen reparticiones nacionales encargadas de producirlos (Dirección de Política Criminal, Dirección de Inteligencia Criminal, etc.) pero el nivel de planificación y coordinación conjunta entre éstas y otras fuentes de información nacional y provincial es muy débil. Los programas que se hicieron para generar un sistema nacional de información criminal no han logrado prosperar aún, pese a la urgencia proclamada por todos.³ Por otra parte, la información, ya sea que provenga de fuentes policiales o judiciales o nazca de fuentes autónomas o encuestas de victimización, tiene como lógica preponderante la de contar *personas y casos*. Cantidad de homicidios, robos, violaciones, realizados por personas de tal edad, educación contra personas de tal o cual característica. No se sostiene aquí que estos datos sean irrelevantes, pero la información útil de las realidades sociales sobre las cuales puede intervenir la política criminal y de seguridad es muy escasa.

Es imprescindible aquí realizar una primera reconversión conceptual. Lo que denominamos el “fenómeno criminal” o *criminalidad*—tal como lo deno-

minaremos de aquí en más— no es una *realidad natural sino que es el entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización)*. Esta distinción es bastante usual en la criminología moderna,⁴ pero no ha calado aún en los que debaten los problemas de seguridad en todos los niveles, los formuladores de políticas y los operadores del sistema penal. De hecho no forma parte del *sentido común de los dirigentes*. Volver sobre esta distinción es importante para lo que estamos tratando en este punto, es decir, las deficiencias en la producción y el análisis de la información.

En la dimensión social poco sabemos del desarrollo de la conflictividad en nuestro país. Y el conocimiento de esa base social es indispensable porque tras la construcción de todo delito siempre existe un conflicto que se pretende regular de un modo particular.⁵ Buena parte de los procesos de criminalización se hacen totalmente a ciegas frente a la *conflictividad de base*. Esto es más grave aún porque esa conflictividad de base existe en todos los delitos, aún aquéllos que están vinculados a la criminalidad común y que una mirada tradicional nos lleva a verlos por fuera de esa conflictividad de base y a dejar de analizarla.⁶ Tras este proceder hay cuestiones de fondo. En primer lugar subsiste la idea de orden como paradigma elemental de comprensión de este fenómeno. Según esta visión, toda conflictividad es un “desorden” y como tal un desequilibrio de la armonía social que debe ser restablecida. La fuerza de este *paradigma del orden* proviene de sus largas raíces históricas, que han acompañado el desarrollo del pensamiento político occidental.⁷ Se trate del orden natural propio del pensamiento grecorromano, del orden teológico de la Edad Media o del orden racional del Humanismo y la Ilustración, el molde de una sociedad ordenada y estatal ha calado muy hondo en nuestra comprensión de los fenómenos sociales. Según este paradigma, el fenómeno criminal es un caso especialmente grave de desorden social o de desviación del equilibrio social.

Una política de seguridad es, en consecuencia, una política de restablecimiento del orden. Esta ecuación tan simple, ha fundado en gran medida todas las políticas de seguridad hasta el presente y su aparente simpleza es tanto la razón de su fuerza como de su ineficacia. Su tosquedad es tan evidente y grave como si la política económica se hubiera estancado en los postulados mercantilistas o fisiócratas de hace más de doscientos años. Más grave aún porque a ningún economista se le ocurre hoy, sea de derechas o de izquierdas, quedar atrapado en esas ideas. Por el contrario, el discurso de seguridad no tiene problemas, hoy por hoy, con su primitivismo.⁸

El problema central no es, en definitiva, demostrar la *ilusión de la idea de orden*, como imposibilidad fáctica en el curso histórico del proceso social,

siempre atravesado y necesitado de conflictos para renovar sus formas sociales, con base en las expectativas y valores de las nuevas generaciones. De lo que se trata es de señalar que la idea o la ilusión del orden no es una idea democrática y que ella, menos aún, sirve para fundar una interpretación del fenómeno criminal y de las políticas que crean y responden a ese fenómeno. En primer lugar, es evidente que la idea misma de orden, por su remisión a la naturaleza, a Dios o a la Razón, establece un principio absoluto que se sustrae al debate democrático y, en el plano histórico, ha significado un sector social que se autodefine con mejor capacidad para comprender los alcances y exigencias de ese orden, derivando necesariamente en una estructura estamental. Pero, por otra parte, y es el tema que más nos interesa para el desarrollo de los conceptos que proponemos renovar, la *ilusión del orden* ha fundado una visión esquemática, lineal y simplista del conjunto de fenómenos atrapados por las políticas de seguridad. Es llamativa la resistencia a abandonar esta idea, muchas veces simplemente por razones emocionales, además de teóricas o conceptuales. Una de las mayores razones de su fuerza semántica proviene del hecho de que su contrario es asimilado inmediatamente con una situación catastrófica para los seres humanos (anarquía, caos, violencia, etc.) sin que ello sea analizado con mucha profundidad. Otras veces, la fuerza emocional de la palabra es tal que se prefiere ampliar su sentido hasta el punto en que significa otra cosa: claro que todo intento de acción política puede ser incluido en un concepto amplísimo de orden, lo mismo que prácticamente toda acción cultural. De ese modo toda sociedad o toda cultura siempre producen o tendrían un orden. Pero esa ampliación del concepto diluye el sentido con el que se lo ha utilizado históricamente y convierte a la idea de “orden” en un sinónimo de Estado, política o cultura. Todo por salvar la pervivencia de un concepto que nos conviene comenzar a desplazar si queremos pensar los problemas de convivencia desde una base democrática.

Una visión democrática del control de la criminalidad no se debe fundar en la idea de orden. Esto pareciera afectar al sentido común —y la superación de la fácil evidencia del sentido común es una de las tareas principales del trabajo teórico— pero, como ya hemos dicho, su superación es insoslayable para asumir un modelo *complejo y eficiente de tratamiento y respuesta a este tema*. Abandonar la idea de orden no significa, de ninguna manera, proponer una política permisiva respecto a la criminalidad. Tampoco implica lo contrario. La idea de permisivismo, intransigencia, debilidad, o fortaleza, etc. son inaplicables a este primer plano de análisis. La idea de orden debe ser remplazada por la idea de *gestión de conflictividad*.

Esto no es un mero cambio de nombres sino un cambio de paradigmas.⁹ La idea de orden funda una determinada creación y comprensión del fenómeno criminal y funda a las políticas de seguridad y criminal como *políticas de orden*. Los conceptos tradicionales de orden público, orden interior, incluso seguridad pública y seguridad interior están, en gran medida, asentados sobre esa idea. En este marco las políticas de seguridad interior, la política criminal y, muchas veces, la política judicial, son formas de la política de orden interior. Desde el paradigma de la gestión de la conflictividad esas políticas son, precisamente, políticas de gestión de los conflictos y construyen el *sistema institucional de gestión de la conflictividad*.¹⁰ La diferencia conceptual no es menor a los efectos de la comprensión del problema criminal y, menos aún, para el diseño de las políticas de seguridad. En efecto, un paradigma de gestión de la conflictividad parte de una visión mucho más cuidadosa respecto de la idea misma de la conflictividad o de sus funciones. Sin duda, un análisis más preciso de sus manifestaciones, características y alcances le es inherente. Por ejemplo, fácilmente podemos señalar que las formas organizativas de las pandillas juveniles (maras), su participación en actividades violentas o “criminales” y los efectos sobre comunidades, barrios, etc. constituyen un fenómeno criminal que debe ser “combatido” con crudeza. Buena parte de las políticas actuales de “limpieza social”, tal como son denominadas en otros países, parten de esa mirada. Desde la perspectiva de la gestión de la conflictividad no se dice “pobres muchachos son el resultado de su entorno” como una forma de evadir la gravedad y consecuencias de ese fenómeno. Lo que se dirá es que sin entender la clase, intensidad y características de la conflictividad que está en la base de ese fenómeno, sus funciones negativas y positivas y sus vínculos con otros tipos de conflictividad cercanas, poco es lo que se puede hacer en términos de una política eficiente. El “paradigma de gestión de los conflictos” *no es una mirada débil* sino una mirada de mayor complejidad que busca resolver problemas de fondo, con mayor conciencia. Por ejemplo, si toda política de seguridad o política criminal es una intervención, se quiera o no, en la dimensión conflictiva de la sociedad y esa dimensión conflictiva de la sociedad, contiene, además de elementos negativos, muchos otros elementos que cumplen funciones positivas en la sociedad¹¹, entonces esa intervención deberá ser, a lo menos, inteligente, informada y precavida: todo lo contrario de lo que solemos hacer desde el paradigma del orden. Otro ejemplo nos muestra lo que queremos señalar: a ningún economista le parecería una respuesta acertada o seria, frente al fenómeno de la inflación, que un técnico o un ministro de economía, simplemente golpeará sobre la mesa gritando que se evitará que

los precios aumenten. Una “retórica” de la mano dura frente a un fenómeno complejo como la inflación (que también tiene en su base una dimensión conflictual) le parecerá a los economistas una forma tonta, ciega y poco informada de actuar, que puede tener efectos indeseables sobre el tratamiento del problema y sobre sus dimensiones subjetivas (aun cuando pudiera calmar a un determinado sector social que tiene miedo del desmadre del proceso inflacionario). Sin embargo, no suena tan mal esa misma retórica cuando se refiere a fenómenos tan o más complejos que la inflación misma.

Otro aspecto importante para destacar cuando hablamos del paradigma de gestión de conflictos tiene que ver con los distintos niveles que preceden o rodean a la intervención violenta. En efecto, una de las principales razones de la ineficiencia de un modelo esquemático y simplista de análisis del fenómeno criminal en su interacción con las políticas, consiste en la falta de visión holística sobre el conjunto de medios que gestionan la conflictividad.

En sentido técnico, asignar el valor de criminalidad a un determinado tipo de conflictos implica la decisión de dirigir hacia él determinadas formas de gestión, en particular las violentas, propias, precisamente de la política criminal que es la que define lo que es o deja de ser delito.¹² Pero en un sentido primario al conjunto de conflictos se le responde con diversas formas de gestión instaladas en distintos niveles y que se caracterizan por su mayor capacidad reactiva, disuasiva o preventiva. Una determinada forma de conflictividad puede ser gestionada mediante formas sociales no estatales, mediante la existencia de modelos ejemplares (ley, decisiones judiciales, etc.), a través de la creación de ámbitos o niveles de conciliación, por medio de funcionarios que resuelven conflictos (todas las formas de tribunales) o mediante la amenaza o la aplicación de violencia (política de seguridad y política criminal). Este conjunto de mecanismos conforman la trama propia del sistema institucional de gestión de conflictos, es decir, del *conjunto de niveles, instancias e instrumentos con que cuenta una determinada sociedad para intervenir en la conflictividad, en especial para que ella no sea resuelta bajo formas violentas o en términos de abuso de poder*.¹³

En definitiva, la sociedad se enfrentará a esa conflictividad en dos dimensiones, una, creando *criterios sustantivos* acerca de cuál de las partes en el conflicto deba ser considerada ganadora (es decir tomando decisiones –políticas o culturales– acerca del *reparto de bienes o posiciones*) y otra, generando los mecanismos *formales* (solo por distinción a la idea de *criterio sustancial*)¹⁴ que evitarán que la resolución de esos conflictos sea realizada con violencia o abuso de poder.

La idea y el valor subyacente a esta dimensión es que, independientemente del valor que le asignemos a un determinado tipo de conflictos o cual sea nuestra consideración en cuanto a sus funciones negativas o positivas, *siempre es valioso para una sociedad democrática que en esa conflictividad no predomine el más fuerte*. Todo el sistema de gestión de conflictividad es la contracara del predominio del más fuerte y podemos establecer como un principio democrático que la sociedad debe ir resolviendo (en un proceso social largo y complejo) cómo se distribuyen las ganancias en los conflictos, evitando en todo momento el abuso de poder y la violencia. Si el fuerte debe ganar que no lo sea porque es el más fuerte. Esta idea es el principio regulador de todas las políticas de gestión de la conflictividad y es, precisamente, la idea contraria al concepto de orden. Puede discutirse, es cierto, que este concepto es tan ideal o ilusorio como la idea de orden, pero aun cuando así fuera, es su base valorativa lo que diferencia a uno de otro.

Ahora bien, si el objetivo es una intervención que evite el abuso de poder y la violencia en los conflictos, entonces se debe reconocer que cuando el Estado usa su poder violento, como reacción o como amenaza, está utilizando de todas las herramientas que posee aquella que se acerca más peligrosamente a lo que quiere evitar, es decir, la violencia y la que históricamente ha demostrado ser una causante permanente de abuso de poder del propio Estado. De aquí surgen un conjunto de principios adyacentes: 1. Debe existir una primacía de los instrumentos no violentos o con historia menos abusiva (principio de última ratio); 2. No se deben utilizar instrumentos violentos si el conflicto no tiene ya algún componente violento que deba ser neutralizado o acotado (principio de mínima intervención); 3. No existe ningún conflicto que por sí solo tenga una naturaleza que implique la intervención violenta del Estado, ya que la “gravedad” no sólo se mide por los atributos de ese conflicto sino por la eficacia de los métodos de respuesta (principio de respuesta integral); 4. La selección de un conflicto como uno de aquellos que “reclaman” una intervención violenta no debe ser rígida, ya que siempre se debe dejar la puerta abierta, en el caso concreto, para que otra forma de intervención de los conflictos produzca el mismo efecto social con menor costo en términos de violencia (principio de economía de la violencia estatal).

Cuando decimos que un conflicto es un *delito y que una forma de conflictividad es una forma de criminalidad* es porque, supuestamente, hemos decidido intervenir en él o en ella con instrumentos violentos. Visto desde el paradigma de gestión de la conflictividad eso implica que se han tomado decisiones vinculadas a todos los principios que acabamos de señalar, y esas

decisiones se han fundado en las razones centrales que nos llevan a intervenir en los conflictos y no dejarlos librados a su propia suerte. Obviamente esas decisiones son complejas y deberían estar acompañadas, en primer lugar, de una *base de información sobre las características del conflicto y el sector de conflictividad y de la eficacia relativa de cada una de las formas de gestión de la conflictividad*. En segundo lugar, debería estar acompañada de todo el *aparato técnico y político propio de las políticas públicas modernas que permitan un debate, un diseño, una ejecución y una evaluación de esas políticas, más participativa y controlada como conviene a un sistema democrático*.¹⁵

Nada de eso ocurre en realidad con profundidad y permanencia en nuestro país, ni a nivel federal ni a nivel provincial y menos aún en todo aquello que necesita un alto nivel de coordinación. Pero ello no es el producto de un gobierno determinado: más bien es el resultado del nivel de rusticidad, simplismo, moralismo y negligencia que surgen en definitiva de una confianza irracional o una adhesión ideológica al paradigma del orden, que ha sido el predominante hasta la actualidad en la visión del fenómeno de la criminalidad y sus respuestas.

Vemos pues que la visión que tenemos del fenómeno de la criminalidad es la misma visión que nutre a las políticas de respuestas. No hay dos miradas, una que nos dice qué *es* el delito y otra que nos dice *cómo* enfrentarlo. Existe una única mirada.

La actual forma de *ver el fenómeno de la criminalidad es ya una condición de ineficacia de las políticas criminal o de seguridad*.

Casos, personas, estructuras

Existe un segundo inconveniente en el modo de analizar el problema de la criminalidad y su control, que influye de forma directa en la eficacia de las políticas de seguridad y en las de persecución penal, es decir, en el modo como cotidianamente nos enfrentamos al problema de la criminalidad, aun cuando hayamos definido correctamente (en base a algunos de los parámetros señalados en el punto anterior) el área de intervención de esas políticas.

Por razones históricas, que ahora se han convertido en razones burocráticas, enfocamos esas tareas en *casos o personas*. Por una parte la larga tradición moralista del derecho penal (*mala in se*)¹⁶ nos hace pensar que el problema es el de una conducta que merece un reproche y por lo tanto debe ser castigada.

Si leemos entre líneas podremos observar que buena parte de la literatura del derecho penal está todavía atada a este tipo de visión, aunque sea de un modo implícito. Ello es más influyente aún porque todavía, por un déficit de producción teórica (falta de desarrollo del Análisis Político Criminal) todavía se pretende hacer política criminal o política de seguridad *desde* el derecho penal (obsérvese, incluso, el predominio de esta visión en muchos programas de formación policial). Según esta visión, nos enfrentamos a un caso o a un conjunto de casos que merecen una respuesta. Esos casos están previstos en la legislación penal y le corresponde a la justicia penal *reconocer la existencia del caso y aplicar la sanción correspondiente también prevista en la ley penal*. Otra vez nos enfrentamos a una visión que parece de sentido común, esta vez fortalecida porque efectivamente eso es lo que la justicia penal hace, pero nada nos dice que eso sea lo que la política criminal o de seguridad *deba hacer*.¹⁷ De hecho, esta visión sigue siendo la predominante en la producción de ideas para la política de seguridad y la política criminal; tras ello se encuentra la conjunción de elementos antiguos y de cierta desidia que es altamente funcional al conservadurismo escondido en la falsa proactividad de actores y políticos. Se olvida, así, todo el proceso que lleva a tomar la decisión de que una determinada área de conflictos reclame la intervención violenta (ya sea reactiva o disuasiva) y restringe el debate a las áreas ya definidas, donde se discutirá el aumento o la disminución de una intensidad de la respuesta penal que, en la gran mayoría de los casos, es notoriamente ineficiente y no produce resultados reales de protección. Es funcional a esta visión una academia vinculada a una visión del derecho penal que mezcla arbitrariamente ideas, doctrinas y planos, pero que se legitima a sí misma con el carácter “serio” que debería resultar del uso de aparatos conceptuales confusos, rayanos en lo esotérico.¹⁸

Por otra parte, desde el otro saber consolidado vinculado a la criminalidad, nada menos que la Criminología, aparece la visión sobre las *personas*. Ciertamente ciertas corrientes criminológicas han cambiado esa mirada, pero no la Criminología operativa (la que manejan los operadores del sistema penal). Además, por arrastre histórico también la mirada sobre las personas adquiere centralidad porque ha sido la Criminología, hasta el presente, la disciplina que más consistentemente se ha pensado a sí misma como productora de *tecnología de control de la criminalidad*. Gran parte de la información que hoy producimos se centra en *contar casos y definir personas*. Sea desde la vieja estadística policial o judicial a las nuevas fuentes de información o encuestas sobre victimización, la mirada predominante ha sido ésa. Sólo muy reciente-

mente el análisis espacial del delito ha roto ese predominio (los llamados mapas del delito) pero todavía su uso es insuficiente y precario.¹⁹

Sin duda, el análisis por casos y personas tiene diversas utilidades, pero es insuficiente para orientar el diseño de políticas públicas generales y, además, nos da una *visión equivocada del fenómeno criminal*. En efecto, por la misma índole de la política criminal y de seguridad, es decir, por la magnitud de los instrumentos que utiliza (cárcel, amenaza de pena, hombres armados, etc.) ella se preocupa de casos y personas sólo cuando están vinculados a una *regularidad social*. Si se trata de un caso aislado o de un conjunto de casos que todavía no han constituido una regularidad social o una sospecha de que dicha política existe, es altamente improbable que algo sea constituido como delito o exista un plan preventivo o disuasivo.²⁰

Podemos aquí hacer otra afirmación central: *la eficacia de cualquier política criminal o de seguridad depende de su capacidad de reconocer, identificar y modificar esa regularidad social*. La mirada sobre casos y personas nos ha impedido construir una mirada sobre las regularidades en las que esas personas y esos casos están inmersos, le dan sentido y respecto de las cuales las políticas tienen mucho que hacer y decir. Esta visión es más importante aún porque las políticas como tales sólo se pueden dirigir a esas regularidades sociales y fijarse objetivos respecto a ellas. Ciertamente un caso judicial puede tener mucha importancia y visto desde el sistema de garantías sólo existe como caso, pero visto desde las políticas la respuesta valdrá sólo y en tanto tenga efecto sobre la regularidad en que está inmerso.

Tal como ocurre en todos los fenómenos sociales esas regularidades no son productos del azar ni son caóticas. Al contrario ellas se encuentran *estructuradas en base a funciones, expectativas y reglas*. Un conjunto de ejemplos nos servirá para aclarar nuestro punto. En la actualidad una buena parte de la criminalidad urbana común, gira alrededor de regularidades sociales que responden a la *estructura de mercado*.²¹ Si alguien roba un vehículo solemos ver un caso y unas personas (el que roba el vehículo y la víctima) pero *ello nos dice muy poco a los efectos de organizar una política de control de criminalidad*. Lo que más nos debiera interesar es la estructura de mercado, que hace que esa persona robe ese vehículo, el circuito de venta o de desguace en el que lo introduce, los intermediarios que organizan el robo de vehículos, el encubrimiento del desguace o la venta de lo robado, los transportistas, los acopiadores, los financistas, los compradores, etc. Un simple estudiante de economía nos podría describir sin dificultad todos los segmentos de ese mercado y su modo de interacción. A la política criminal y a la política de seguridad debe

interesarles el caso y las personas en tanto forman parte de esa estructura. Todo objetivo de control de criminalidad es impensable por fuera de un determinado nivel de intervención en esa regularidad, por ejemplo, desbaratar el mercado de vehículos robados, de repuestos, limitarlo a tales niveles, bloquearlo en tales zonas, evitar ciertas modalidades, etc. Cualquier objetivo tangible de política criminal o de seguridad está vinculado a la idea de modificación de esa específica regularidad social.²² La visión sobre la estructura no significa necesariamente que pensemos a los actores como actores racionales que mueven su conducta por el juego de incentivos. Los distintos actores o segmentos que intervienen en ese mercado, por ejemplo, pueden hacerlo por distintos motivos, incluso por razones, “irracionales” o por la racionalidad que produce ese mismo campo ilícito.²³ Ese no es el punto. La cuestión central es que ni producimos información y análisis sobre esa regularidad y menos aún planeamos las políticas y sus objetivos en base a esa mirada estructural. Por tal motivo, *al igual que el paradigma del orden, la visión sobre casos y personas es ya una condición de ineficacia de la política criminal o de seguridad*.

No estamos hablando de un fenómeno aislado y particular. Un porcentaje muy grande de la criminalidad moderna tiene esta estructura, en la que están inmersos casos simples y casos complejos, actores simples (personas) o complejos (bandas, empresas, organizaciones criminales). El hecho de que miremos a uno u otro actor o a un tipo de casos u otro, no nos mueve de la mirada sobre casos y personas que criticamos.²⁴ Esto es particularmente significativo porque pareciera que se trata de cambiar la mirada hacia las grandes organizaciones criminales, como si ellas no estuvieran inmersas y no fueran dependientes de la estructura de mercado en la que realizan su actividad. El hecho de que se trata de una porción muy importante de la criminalidad tanto común como compleja o no tradicional lo muestra el siguiente listado de estructuras de mercado en el fenómeno de la criminalidad.²⁵ Por ejemplo, tienen similar estructura:

1. Mercados de vehículos sustraídos y repuestos.
2. Mercados de mercadería sustraída a granel. Piratas del asfalto.
3. Mercados de metales (cables, alcantarillas, etc.).
4. Mercado minorista de objetos sustraídos. (relojes, celulares, radios, etc.).
5. Mercado de ganado.
6. Mercado de armas de guerra y explosivos.
7. Mercado de armas comunes.
8. Mercado de venenos y drogas.
9. Mercado de personas emigrantes.

10. Mercado de pornografía y prostitución infantil.
11. Explotación sexual de adultos.
12. Mercado de flora protegida o en extinción.
13. Mercado de fauna protegida o en extinción.
14. Mercado de objetos y marcas falsificadas.
15. Mercado de objetos y software al margen de las patentes y derechos de autor.
16. Mercado de apuestas y juego clandestino.
17. Mercado de influencias y sobornos. El financiamiento de la actividad política. (Obras públicas, contratos del Estado, etc.)
18. Mercado financiero y lavado de dinero.
19. Mercado laboral clandestino. Explotación. Servidumbre y esclavitud.
20. Mercado del aborto y la manipulación genética.
21. Mercado de órganos.
22. Mercado clandestino de servicios profesionales (asesoramiento impositivo, legal, etc. en tanto forman parte de las actividades ilícitas).
23. Mercado de objetos culturales protegidos o de valor histórico.

Se trata de un simple muestreo de ejemplos que un análisis más preciso puede modificar. Pero cualquiera que atienda al número de casos y personas vinculados a esas estructuras creo que coincidirá en que no se trata de una parcela menor de aquello que llamamos criminalidad de un país y con influencia directa en el estado objetivo de seguridad y en el miedo colectivo. Parece evidente que la organización de la información y el análisis desde esta perspectiva y el diseño de políticas que influyan sobre la estructura es una condicional *elemental de eficacia y de asignación eficiente de los pocos recursos que disponen los Estados pobres*. Nos causaría seguramente gran consternación poder observar lo poco que se hace en esta dirección. Policías y Fiscales se encuentran inmersos en el procesamiento de casos sin mayor estrategia, incluso actuando muchas veces sobre segmentos de esos mercados que son fácilmente sustituibles, agravando incluso el fenómeno criminal (aumentando la violencia por inexperiencia, por ejemplo) y tornando totalmente inútil su trabajo.²⁶

Algo similar ocurre con otras regularidades sociales. Es cierto que existen casos de violencia que no responden a ninguna regularidad pero cuando ello ocurre poco puede hacer la política de seguridad o criminal. Sin embargo existe una enorme cantidad de casos de violencia que responde a patrones comunes que pueden ser anticipados y controlados. Por ejemplo:

1. Formas de agresión directa que se dan en determinadas situaciones (espectáculos, estados de alcoholización, etc.
2. Agresiones entre grupos. Pandillas Juveniles.
3. Agresiones intra-familiares (violencia doméstica).
4. Ciertas agresiones sexuales.
5. Agresiones en el tránsito vehicular.
6. Agresiones étnicas o colectivas.
7. Agresiones masivas o indeterminadas.
8. Agresiones a los animales.

Estas formas de agresión ocurren también en el marco de una regularidad social y por lo tanto si no vemos el fenómeno criminal desde esa perspectiva poco podremos hacer, salvo correr tras los casos ya cometidos con gran desgaste de recursos sociales y emocionales y poco resultado práctico.

Existen además, otras regularidades que se caracterizan por ser instrumentales, es decir, formas de actuación dentro de una estructura que de por sí está sometida a otra forma de gestión de la conflictividad. Por ejemplo:

1. Fraudes y engaños en las relaciones comerciales interpersonales.
2. Fraudes societarios. Carteles y fraudes en las vinculaciones societarias.
3. Monopolios y fraudes a las reglas de competencia.
4. Fraudes en el comercio internacional.
5. Fraudes a la administración pública y al sistema de compras y subsidios del Estado.
6. Fraudes en las relaciones civiles y familiares.

De un modo u otro en todas estas situaciones la visión sobre la estructura que le da sentido a los casos y las personas es central desde el punto de vista del diseño, ejecución, control y evaluación de cualquier política de seguridad. Como hemos dicho, poco se hace en este campo. Las nuevas formas de Inteligencia Policial, las nuevas formas de trabajo integrado entre Policía de Investigación y de Seguridad en base a problemas (POP Orientation), la llamada Persecución Penal Comunitaria y Persecución Penal Estratégica,²⁷ son nuevas herramientas que están tratando de modificar la mirada sobre el fenómeno criminal y las formas de intervención en él.

Nuestro país está muy lejos de consolidar una perspectiva de este tipo y ello nos lleva a inevitables fracasos. Mucho más aún cuando nuestra estructura federal y regional nos obliga a esfuerzos de coordinación mayores, porque

esos mercados no son simplemente locales y la eficacia en una provincia o región es altamente dependiente de lo que se haga en otra. Esto lo sabe cualquier policía de provincia, que recibe denuncias de robo de motocicletas, que sabe son vendidas en otras provincias, así como sus repuestos y poco puede hacer más que tramitar actuaciones inútiles que sabe se archivarán al poco tiempo. Esta situación es aplicable a ese delito simple como a cuestiones más graves o complejas como el mercado de personas. La integración en el nivel informativo, en el análisis compartido de la información, en la integración policial o en la persecución penal es todavía extremadamente débil frente a la extensión, complejidad y dinamismo de los mercados que regulan buena parte de la criminalidad más importante o más extendida.²⁸

Milenarismo y peste. Retórica y negocio del miedo

Según la línea argumental que venimos sosteniendo, pareciera que un conjunto de prejuicios, falta de conocimiento o inexperiencia es lo que nos conduce a la falta de claridad en la formulación de las políticas y la comprensión del fenómeno que, como hemos repetido, son dos caras de una misma moneda. Sin embargo no es posible sostener una visión simplista de esta cuestión.

Poco a poco se ha reinstalado un mecanismo ya conocido. La utilización de la idea de *peste*. Según este mecanismo, la violencia y la inseguridad son un mal indeterminado, en su extensión, en sus formas y en sus causas, pero tangible y mortal. La peste genera mecanismos de defensa que la historia ha estudiado con detalle, permite dividir a la sociedad en cuatro categorías: los enfermos, las potenciales víctimas, los transmisores y los incontaminables. Ciertos sectores sociales son los que producen el mal o ya están enfermos, el protagonista central es el conjunto de personas que pueden ser afectadas y siempre se presentarán algunos que están por afuera de este circuito.²⁹ La peste ha estado asociado a otro mecanismo: el milenarismo, según el cual advendrá, gracias a un Mesías, un tiempo de restauración del dolor y la paz reinará por mil años. Foucault, Girard, Cohn y otros han mostrado cómo estos mecanismos han estado atravesados por la lógica del poder y han servido para construir tiempos inclementes y autoritarios.³⁰ La metáfora no es lejana para analizar una parte del humor social respecto a los temas de seguridad; mejor dicho, es útil para señalar algunas formas específicas de su manipulación. Las razones del miedo en la sociedad son muchas y comprensibles: desde aquéllas efectivamente vinculadas a la criminalidad, la violencia o la agresión cotidiana,

na, hasta las vinculadas a la incertidumbre general sobre el futuro, en una sociedad donde los riesgos han aumentado y las redes de protección social o estatal se han debilitado.³¹ Es evidente, pues, que una persona de clase media, en términos generales, tiene muy buenas razones para sentir temor sobre su presente o su futuro. Las crisis cíclicas de nuestro país no ayudan, por cierto, a disminuir ese temor.³²

Pero lo más grave no es que nuestra sociedad transite una época de incertidumbre sino las formas de *lucro* que se han construido alrededor de ese temor. En primer lugar, el *mercado de la seguridad privada está estructurado de tal manera que la inseguridad es el negocio y la condición de su expansión*. Esto no es un hecho menor, porque ese mismo mercado es *productor de visiones sobre el problema criminal*, a la vez que genera una dinámica que complica muchas soluciones. No por una razón ideológica que impide la participación de fuerzas no estatales en la solución de ese problema, sino por el hecho más concreto de que, aquí y ahora, su *forma de crecimiento es parasitaria de la ineficacia estatal y aprovecha esa ineficacia para captar recursos estatales y utilizarlos en su provecho*. Como ocurre con toda actividad económica es probable que ésta sea solamente una *lógica de expansión* y que en algún momento el mismo mercado de la seguridad deberá cambiar de dinámica para centrarse en la provisión de seguridad, pero todavía no sabemos hasta dónde puede llegar esa expansión y qué daños perdurables puede dejar, tanto en la generación de miedo social como en las posibilidades de las fuerzas estatales de responder al problema de la seguridad de los ciudadanos. *Una intervención estatal profunda, para modificar la dinámica del mercado de seguridad es también una acción necesaria para modificar las percepciones que tenemos del fenómeno criminal y de las posibilidades reales de solucionarlo o controlarlo*.³³

Otra forma de lucro tiene que ver con las nuevas formas de espectáculo de la violencia. Sin duda, la crónica policial es un género que ha cautivado a las audiencias de todo tipo. Las noticias policiales no son más que una forma del mismo género. Pero la potencia de los medios de comunicación, el realismo de la ficción y hasta el consistente entrenamiento para matar a través de los videojuegos que ocurre con miles de niños y adolescentes, forman un *mercado de la violencia de grandes magnitudes*.³⁴

Cualquier pedagogo no tendría problemas en destacar la vital importancia de los medios masivos de comunicación en la educación de la ciudadanía. Pero esto no debe ser visto exclusivamente en el plano moral; al contrario, los efectos más perniciosos se encuentran en la educación de la percepción misma. La violencia y la muerte se encuentran frivolidadas en nuestro mercado de la violencia

y ello hace que nuestra percepción también se vuelva frívola. Si un niño o un adolescente juegan a matar personas todos los días, eligiendo el arma, el blanco y apuntando con saña para causar el mayor daño, ¿podemos tener la expectativa razonable de que la violencia constituya para él un hecho que sea repudiado, no ya moralmente, sino en el plano de la sensibilidad? Evidentemente no. Lo mismo sucede si recibimos imágenes reales o ficticias (o a través de un relato intermedio donde se mezclan realidad, ficciones y arquetipos). En definitiva, *nuestra percepción del fenómeno criminal y de la violencia está mediada por un mercado de la violencia que se ha expandido a través de los medios masivos de comunicación*. Cuáles puedan ser los mecanismos de intervención en ese mercado es una cuestión difícil, en particular frente a la sensibilidad de toda intervención estatal en los medios de comunicación. De todos modos, sin caer en el recurso fácil a la censura previa, existen innumerables mecanismos que permitirán un control y un debate mucho más profundo sobre la incidencia de esta dimensión tanto en los aspectos subjetivos como objetivos.³⁵

La tercera forma de lucro es más profunda aún; se trata de *la generación de miedo como forma de desarticulación social y política*. Una ciudadanía temerosa se encuentra mucho más dispuesta a bajar sus niveles de control y a renunciar a la idea central de representatividad por la de cuidado, señorío, resguardo. Es decir, formas más o menos amplias de mesianismo o caudillismo, que han sido típicas de nuestro desarrollo social y político, justamente por la incertidumbre y el miedo que ha caracterizado a nuestra vida social a lo largo de la historia.

Esto genera una forma patológica de diálogo político que se observa con claridad en nuestra época. Por una parte, la ciudadanía mantiene el tema de la inseguridad como una de sus prioridades y como una interpelación permanente. Por otra parte, la dirigencia política se muestra preocupada y atenta. Sin embargo, este aparente punto de conexión *no produce políticas consistentes*. Al contrario, pareciera que mantener este canal abierto y sin solución es la mejor forma de mantener a la sociedad expectante y atemorizada y a la oferta electoral abierta pero descomprometida. Es decir, esto le permite a la dirigencia política hablar de seguridad, sin asumir mayores compromisos. Es decir, la ganancia está en el tipo de vínculo con la sociedad, pero esa demanda no se convierte en fuerza de transformación (lo que llevaría a la dirigencia a enfrentarse a sectores burocratizados y corporativos que manejan todavía el sistema de seguridad).

De este modo, la demanda de seguridad es mantenida en medias aguas y se vuelve inoperante, tanto en el corto como en el mediano plazo. El fenó-

meno Blumberg, por ejemplo, es una muestra casi exquisita de desarticulación social, independientemente de las opiniones que podamos tener sobre su visión del problema y sus propuestas. La falta de acuerdos entre los actores políticos, la falta de tecnificación de las propuestas de los partidos, la repetición en soluciones ya gastadas, etc. son una muestra de un diálogo patológico entre la dirigencia política y la sociedad. Esto creo yo que ha llegado a tal magnitud que podemos decir que *el tipo de diálogo que existe entre la sociedad y su dirigencia política es también una condición de ineficacia del control de criminalidad*.

La retórica de la mano dura aparece como la forma más eficaz de conjugar todas estas formas de lucro con un discurso social aparentemente preocupado pero incapaz de construir soluciones complejas y serias a un problema de gran magnitud. En primer lugar plantea el problema como una cuestión de *debilidad* y por lo tanto la solución como un problema de *fortaleza*.³⁶ Nada más alejado de la realidad. El binomio debilidad-fortaleza es inútil a la hora de diseñar política de seguridad o de comprender el problema de la criminalidad. En consecuencia, su visión del problema es de un simplismo que oculta las causas más evidentes y por ello es funcional al mantenimiento de buena parte de las condiciones de ineficacia en el control de la criminalidad.

En tercer lugar, es una retórica que *asusta* ya que pese a que ha influido en la toma de decisiones en la última década, poco produce en términos concretos, con lo que mantiene vigente la visión de la peste y el milenarismo. Finalmente es una retórica que *agrava el problema*, ya que en el fondo su discurso es un llamado a la *autodefensa* (el “*métale bala al delincuente*”).³⁷ *Es decir tras la retórica de la mano dura se esconde una cultura del linchamiento*.

Pero la emergencia de la retórica de la mano dura, en especial en nuestras versiones vernáculas, que tan poco tienen que ver con las políticas de “tolerancia cero” o las formas integrales de control de la criminalidad, no es sólo una estrategia demagógica de la dirigencia política sino que responde al intento final de mantener una forma de gobierno del sistema de seguridad que ha sido tradicional en nuestro país y que también condiciona las visiones que tenemos del problema de la criminalidad.

Del gobierno policial al gobierno democrático de la seguridad

Tal como señalamos al inicio de este ensayo, la percepción del fenómeno criminal no es ni puede ser independiente de las estrategias políticas para su con-

trol. Desde la producción de información hasta la ejecución de las políticas de seguridad existe una dialéctica profunda que nos debe llevar a mirarlas como un único proceso.

Por tal motivo, todavía la producción de visiones sobre la criminalidad y las estrategias de diseño de las políticas de seguridad, se encuentran fuertemente condicionadas por la historia de las *estrategias de doble pacto*, que han sido centrales en la configuración de las políticas de seguridad en nuestro país. Según ellas, existe un primer pacto entre los gobernantes y las fuerzas de seguridad, según el cual se le entrega a ellas el gobierno de la seguridad a cambio de ciertos niveles de control, obediencia y, en particular, el compromiso por parte de las fuerzas de evitar *situaciones de crisis*.

De este modo las fuerzas de seguridad adquieren el poder de controlar el sistema de seguridad y niveles amplios de autonomía en cuanto a los métodos y el aprovechamiento de formas de corrupción que, en la gran mayoría de los casos, deben también compartir con sectores de la dirigencia política. El segundo pacto, es el que realizan las fuerzas de seguridad con sectores de la criminalidad, donde se garantiza cierto control territorial y cierto nivel de actividad criminal que no genere alarma social y participación en los beneficios de las actividades delictivas, a cambio de ciertos niveles de impunidad (nunca absolutos), protección frente a otros sectores, información, etc. Este esquema de doble pacto ha tenido una larga línea de continuidad en nuestro país, tanto a nivel federal como en los Estados provinciales.

Las reformas policiales de fin de la década del noventa (todas ellas truncas o parciales) fueron el resultado de algo mucho más profundo. Por razones históricas, económicas y sociales, *había llegado a su fin la estrategia del doble pacto*. Las condiciones internas de las fuerzas de seguridad, las nuevas formas de criminalidad, las demandas sociales más intensas en el sistema democrático, las nuevas formas de corrupción y sus repartos, las exigencias internacionales de cooperación y control de formas de criminalidad específicas, etc. convirtieron en *inviabile* el modelo del doble pacto. Precisamente desde el momento de esas reformas nace la idea de *un gobierno democrático del sistema de seguridad*, lo que implica no sólo una mayor, más intensa y más visible participación de la dirigencia política en dicha tarea, sino la creación de nuevas estructuras políticas, una reorganización profunda del sistema de seguridad y, en consecuencia, una visión del problema criminal totalmente diferente al modelo de *cooperación controlada con la criminalidad* que es propio del sistema de doble pacto.

Sin embargo, esa visión no logró consolidarse y desde hace una década que nos encontramos entre la imposibilidad de sostener el viejo esquema, ya

que hoy ningún dirigente político está en condiciones de sostener un pacto de esa naturaleza ni las fuerzas de seguridad están en condiciones de sostener un pacto con las nuevas formas y estructuras del fenómeno criminal y todavía no hemos logrado *construir un nuevo modelo democrático de gobierno del sistema de seguridad ni reorganizar las fuerzas de seguridad en base a ese modelo*.

Este tira y afloja entre dos concepciones ha marcado el ritmo del problema de la seguridad en los últimos años y es percibido por la sociedad como parálisis y desorden. De hecho es objetivamente un factor de desarticulación del viejo "orden" del doble pacto, hoy ya imposible de reconstruir. Empeora la situación el hecho de que no existe una situación intermedia entre estos dos modelos. Sin duda pueden existir políticas de seguridad de distinto signo, pero dentro de un esquema democrático de gobierno del sistema de seguridad. Pero ése no es el caso todavía, ya que en los distintos sectores políticos todavía existe una división entre estas dos visiones, es decir, *no existe consenso aún sobre el carácter insoslayable de la construcción de un modelo democrático de gobierno de la seguridad y ello condiciona de un modo básico nuestra visión del problema y sus posibilidades de solución*.

Aún cuando todavía existen sectores políticos y sectores de la fuerza de seguridad que ven como posible restablecer el modelo del doble pacto, pareciera que poco a poco se va tomando conciencia de su imposibilidad fáctica: pero todo esto se va haciendo de un modo lento, mucho más lento que la urgencia ciudadana y hace perder un tiempo y una energía social que sólo agrava nuestros problemas. De hecho es todavía bastante común cómo sectores políticos "apuestan" a un determinado sector de las fuerzas de seguridad (más sano, más fuerte, más leal, según los gustos) con el cual sería posible reconstruir ese pacto. Además existen ciertas necesidades propias de la dirigencia política y de ciertos sectores de las fuerzas de seguridad (autonomía, uso político, corrupción, etc.) que todavía no han sabido adaptarse a un modelo nuevo de gobierno del sistema de seguridad, por lo cual también funcionan lentificando el ineludible proceso de cambio. La sensación que suele tener la ciudadanía de que ya no se hacen las cosas como antes, pero tampoco se hacen de un modo nuevo, parece bastante cercana a lo que ocurre en realidad.

Posiblemente no sepa la ciudadanía las razones de todo esto y el debate no haya logrado clarificar todavía las variables de esta cuestión. Sin embargo, la influencia de la transición de un modelo a otro, que se va haciendo de un modo traumático, desordenado, oscuro e improvisado es también *otra de las condiciones de ineficacia de nuestras políticas de seguridad, por lo menos en esta época*.

Conclusiones

En definitiva, el modo como afrontamos hoy el problema de la inseguridad conlleva condiciones que llevan necesariamente a la ineficacia del control de la criminalidad.

En primer lugar la comprensión del problema, atrapado en una visión de casos y personas, no nos permite contar ni con la información ni con el análisis adecuado como para diseñar estrategias de intervención que puedan ser más exitosas.

En segundo lugar, nos hallamos en medio de una transición desordenada entre un modelo (el sistema del doble pacto) que ya es inviable (no sólo indeseable) y otro (un gobierno civil, integral y transparente de *todo* el sistema de seguridad) que todavía no se ha construido. Esto genera una realidad de desorden que es percibida correctamente por la sociedad y que constituye una obvia condición de ineficacia.

En tercer lugar, nuestra dirigencia política busca aún un modo de evitar construir un gobierno democrático del sistema de seguridad, porque considera que es una tarea riesgosa, con pocos réditos en el corto plazo y que la privaría de algunos de los beneficios que históricamente le ha dado el sistema del doble pacto; beneficios que los obtiene sin necesidad de prepararse, tecnificar-se, arriesgarse a solucionar un problema que en todos los países es difícil.

En cuarto lugar, existen fuerzas sociales, organizadas como mercados en expansión para las cuales el mantenimiento de la situación de miedo, inseguridad e ineficacia de las políticas de seguridad es una condición positiva para su crecimiento. Ello constituye un obstáculo significativo a la hora de diseñar soluciones eficaces para este problema.

Vemos pues, que no es escindible el análisis del fenómeno criminal de las condiciones por las cuales hoy transcurre el diseño de las políticas de seguridad. Si nos refugiamos en una mirada exclusiva sobre los fenómenos sociales (exclusión, cambios culturales, disgregación familiar o cualquiera de esa especie) tendremos una visión fragmentada de los problemas. Algo similar nos ocurre si pensamos el diseño de las políticas por fuera de las formas concretas de organización del fenómeno criminal. Creo pues que el análisis del problema de la criminalidad en nuestro país, la información que, en consecuencia, disponemos realmente, las herramientas con que pretendemos controlar esa criminalidad y las estrategias de abordaje del problema están en la actualidad muy por debajo de lo que reclama el problema. Otras áreas de la vida social se han encontrado a lo largo de la historia con situaciones semejantes y han

obligado a un esfuerzo sostenido de sus dirigentes para diseñar nuevas formas de acceso al problema.

La ciudadanía viene cumpliendo su función en esta tarea, llamando la atención sobre la urgencia y gravedad del problema. Falta ahora liderazgos y tareas en la dirigencia política, intelectual y social para que hallemos un carril esforzado, realista y productivo para encarar en los próximos años un nuevo modelo de gobierno del sistema de seguridad, fundado en una visión democrática, que permita el diseño de diversas políticas de seguridad que constituyan la oferta de cada uno de los gobiernos y sus signos políticos, pero con nuevas herramientas que permitan afrontar en serio el problema, abandonando el juego de ficciones y pujas de intereses corporativos en el que estamos inmersos.

Notas

¹ Esta situación no es exclusiva de nuestro país. Dice Philippe Robert, refiriéndose al entorno europeo: “La seguridad de las personas y de sus bienes se ha elevado al nivel de los problemas sociales sobre los que se discute sin saber muy bien cómo resolverlos, de manera que su exacerbación lo convierte en capital político para quien sepa manipularla. Uno acaba por preguntarse si el avión realmente lleva piloto o, dicho de otro modo, si existe realmente alguna política más allá del crecimiento continuo, pero poco eficaz, de unos medios puestos al servicio de unas prácticas inalterables, sin voluntad alguna de evaluar su efectividad”. *El ciudadano, el delito y el Estado*, Madrid, Atelier, versión española de Amadeu Recasens y Anabel Rodríguez, 2003, p. 30.

² La idea de inseguridad y de “criminalidad” no son equivalentes pero sin duda están fuertemente relacionadas. La inseguridad, como ya es conocido, tiene componentes objetivos y subjetivos. El grado de desarrollo de las diversas formas de criminalidad es un componente de la dimensión objetiva, así como también lo es la percepción sobre la posibilidad o riesgo de ser víctima de algún delito, en particular los vinculados al robo o a las agresiones de la dimensión subjetiva. Sin embargo, en el plano objetivo, también existen otras variables, tales como la vulnerabilidad social, las agresiones no delictivas, la falta de vínculos familiares de contención, la incertidumbre real frente al futuro, etc. Del mismo modo, estas variables objetivas generan miedo, ansiedad y sentimiento de fragilidad. De allí que si bien es escindible el problema de la criminalidad del tema de la inseguridad, ésta lo excede. De estas afirmaciones no se puede extraer la conclusión de que la inseguridad es simplemente una dimensión subjetiva y, por lo tanto, se trata solamente de reparar la confianza. Esta visión reduccionista nutre muchas propuestas meramente simbólicas, como las fundadas en los aumentos de penas. Todo esto es pertinente para nuestro país donde el estudio de las correlaciones entre las dimensiones subjetivas y objetivas están todavía en ciernes. Así lo señala Darío Kosovsky en “Delito y análisis de la información en Argentina”, en *El delito...* op. cit., p. 47 y ss. Véase también Robert, op. cit. p.182. La misma perspectiva, con mayor profundidad, en Kessler, Gabriel: “Miedo al delito y victimización en Argentina”, *El delito...*, op. cit., pp. 78 y 79 y ss. En particular véase en ese trabajo una diferenciación de los distintos planos que conforman lo que en términos ya muy

genéricos llamamos “dimensión subjetiva” de la inseguridad. Por otra parte, también se tienen que tener en cuenta las diferencias entre política criminal (que siempre trabaja con algo que se ha definido como delito), con la política de seguridad que tiene un radio de acción (especialmente en lo preventivo o disuasivo) que puede no estar vinculado a conductas calificadas como delito, de allí que también las relaciones entre lo subjetivo y lo objetivo deben ser analizadas con diferencia cuando se trata de política de seguridad y política criminal.

³ No significa que no existan iniciativas, tales como el Sistema Nacional de Información Criminal (SINC) o el Sistema de Alerta Temprana (SAT) y proyectos de integración, pero se reconoce que “todavía existe una gran cantidad de información que actualmente no está siendo aprovechada”. Véase “La Estadística Criminal y el aporte de la minería de datos” en *El delito en la Argentina post-crisis. Aportes para el desarrollo de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*, Buenos Aires, 2007, Fundación F. Ebert y otros, p. 21. Coinciden Kosovsky (p.72) y Kessler en la misma publicación.

⁴ Véase Bergalli, Roberto, “Origen de las teorías de la reacción social”, en *Crítica a la criminología*, Bogotá, Temis, 1982, pp. 175-178. El mismo postulado comparte toda la Criminología Crítica, enfocando además sus vínculos con las relaciones de dominación de la sociedad. Una visión más amplia de la idea de “dominación” y en especial el desarrollo de sus componentes simbólicos (como hace Bourdieu, por ejemplo) nos amplía mucho más el panorama sin caer en las visiones criticadas.

⁵ La idea de que tras todo delito subyace un conflicto suele no ser fácil de asimilar dada la larga historia del uso de instrumentos legales para definir delitos. Así lo determinante sería la violación a la ley y no su base social. Ello no implica necesariamente que exista una razón social determinante para cada delito, pero siempre existe una puja de intereses, por más que esté resuelta desde hace mucho tiempo en un determinado sentido. La base conflictual se ve clara cuando se afirma que no existe delito sin víctima, por más que la víctima sea un colectivo de personas, hasta llegar a la sociedad como agrupamiento general. En el marco del “derecho penal infraccional” queda oculta esta relación con el conflicto primario, dada la primacía del “conflicto secundario”. Véase para más detalle: Binder, Alberto, Tensiones político-criminales en el proceso penal, ponencia para el XXVIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal. El desarrollo claro del “derecho penal infraccional como núcleo del modelo inquisitorial se puede ver en Foucault, Michel: *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, p. 75 y ss. También relata el mismo proceso Robert, op. cit. p. 39 y ss.

⁶ Por ejemplo, el robo, el hurto, el homicidio doloso no son categorías válidas para mostrarnos estos fenómenos y están atrapadas todavía en el juridicismo. Por ejemplo, en los delitos contra la propiedad vinculados a la subsistencia, es obvia la raíz conflictual. En aquéllos donde se juega una posición de prestigio también. En los robos aprovechando situaciones de disponibilidad (supermercados, etc.) no es tan difícil construirla. Paradójicamente uno de los fenómenos estudiados en nuestro país con mayor pobreza conceptual sigue siendo la llamada delincuencia tradicional.

⁷ “La visión conflictiva de la sociedad posee unos credenciales por lo menos tan venerables y profundos como los de la versión armónica u orgánica. No obstante, y por razones en demasía obvias, el conservadurismo inherente a esta última visión le ha dado mayores oportunidades para convertirse en doctrina aceptable para los príncipes de este mundo, dentro y fuera de la teoría social estricta, es decir, tanto en la filosofía de la sociedad como en la ideología. Ello es tan cierto de la *Política* de Aristóteles y de la *Summa* de Santo Tomás como lo es de la llamada “teoría de las clases sociales no antagónicas” de Stalin, al margen del abismo que sepa-

ra a las primeras de la última. Es posible que también tenga esto que ver más de lo que a primera vista parece con la cuestión de cuál de las dos alternativas principales ha sido verdaderamente hegemónica en la sociología moderna, desde 1835 hasta 1970 por lo menos. Giner, Salvador: *El progreso de la conciencia sociológica*, Barcelona, Península, 1974. p. 177.

⁸ Una observación aparentemente pueril puede servir de ejemplo. Es bastante común que en los programas de televisión o radio, se convoque a especialistas a discutir políticas de seguridad sobre la base de un caso, por ejemplo, frente a una madre a quien le han matado un hijo. Es obvio que frente al caso priman elementos de indignación o dolor que dificultan el análisis de generalidades. Por el contrario, sería casi imposible que a un economista se lo pusiera delante de un caso igualmente dramático (por ejemplo frente a una persona que no tiene dinero para alimentar o educar a sus hijos o no consigue trabajo desde hace una década) y se le pidiera que hiciera observaciones de política económica. Esto no significa, por supuesto, que las políticas no deban resolver “casos” sino el reconocimiento de que funcionan en otra escala. Lo que sería inaceptable para el economista lo es también cuando se discute políticas de seguridad, pero el distinto nivel de aceptabilidad de estas prácticas muestra diferencias notables de desarrollo y de percepción social.

⁹ “Las teorías conflictuales de la criminalidad no son teorías de mediano alcance [...] Parte, por el contrario, de una teoría general de la sociedad en la cual el modelo del conflicto es fundamental. [...] Para comprender esta realidad es menester proceder –proclama Dahrendorf– a una revolución copernicana en el pensamiento sociológico, esto es, entender el cambio y el conflicto no ya como desviación de un sistema “normal” y equilibrado, sino como características normales y universales de toda sociedad”. Baratta, Alessandro, *Criminología crítica y crítica al Derecho penal*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1986, pp. 125 y 126. Como podemos ver, estos enfoques tanto en la sociología como en la Criminología no son “nuevos” (aunque su consolidación como una perspectiva con capacidad de competir con la “tradicional” de equilibrio social tampoco excede de algunas décadas) pero su “uso” para fundar políticas de seguridad propiamente democráticas no es todavía extendido.

¹⁰ Entendemos por Sistema Institucional de Gestión de Conflictos (SIGC) al conjunto de reglas, instancias, procedimientos, agencias y agrupamientos de personas cuya actividad y función se vincula con esa actividad. En ese sentido, el “sistema judicial”, el “sistema penal”, sistema de seguridad, etc. son subsistemas del SIGC. El uso del enfoque de sistemas no debe llevar a equívocos: es correcto hablar de “sistema policial o sistema carcelario, pero ellos no son en sí mismos subsistemas del SIGC, dada la definición que hemos dado.

¹¹ La visión clásica en Coser, Lewis: *Las funciones del conflicto social*, México, FCE, 1961. Básicamente: “el conflicto es una forma de socialización”. Esto es muy importante para una teoría democrática de la inclusión social, ya que muchas veces se pretende resolver problemas de inclusión de grandes sectores sin admitir el necesario carácter conflictivo de esa inclusión. Al mismo tiempo, para superar la idea de que con la mera inclusión se resuelven los problemas de conflictividad que están en la base de ciertas formas de criminalidad. La regla sería diferente: a mayor inclusión, mayor conflictividad, mayor gestión de la conflictividad (lo que no es lo mismo que política de seguridad, téngase claro).

¹² Ya hemos insistido suficientemente sobre el carácter de constructo social del delito y su vinculación con los procesos políticos. Sin embargo, esta idea aparece como extraña frente a dos fenómenos; por un lado siempre existe una base social, la creación no es totalmente artificial, en especial en la criminalidad común. El otro fenómeno tiene que ver con la larga historia del “delito natural”. Nos dice Baratta: “Entre los elementos en que puede articularse

la ideología oficial del derecho penal contemporáneo hay uno que en cierto sentido absorbe a todos los otros. Lo hemos denominado principio del interés social y del delito natural, enunciándolo del modo siguiente: El núcleo central de los delitos contenidos en los códigos penales de las naciones civilizadas representa la ofensa de intereses fundamentales, de condiciones esenciales para la existencia de toda la sociedad. Los intereses protegidos por medio del derecho penal son intereses comunes a todos los ciudadanos”, op. cit. p. 120. Como se puede observar fácilmente, aún en la formulación crítica de Baratta, ella adquiere un alto grado de sentido común y el deslizamiento a la “naturalización” es muy fácil. Pueden existir intereses comunes a todos los ciudadanos, pero ello no le quitaría un ápice al carácter de constructo social y político del delito.

¹³ Philippe Robert (op. cit. p. 40 y ss.) señala cómo la idea de la hegemonía estatal propia del derecho penal se va abriendo paso en un proceso lento, construido al calor de la desarticulación de las relaciones de vecindad, propios de la debilitación de la sociedad rural y comunitaria, que finalmente será derrumbada por procesos muy recientes que giran alrededor de la Primera Guerra Mundial. “El individuo se abre paso y, poco a poco, su enfrentamiento cara a cara con el Estado se hace realidad. Los recursos comunitarios pierden parte de sus capacidades arbitrales, simplemente porque la sociabilidad se va haciendo menos vecinal, dado que la proximidad espacial desempeña un papel menos hegemónico. Como consecuencia, el conjunto de las relaciones de sus miembros se vuelve menos visible para la sociedad local que pierde parte de su monopolio panóptico” (op. cit. p. 54).

¹⁴ La diferenciación entre formal y sustantivo no nos dice nada acerca de la importancia de uno u otro. En la base de la discusión sobre los modelos procedimentales de democracia se halla la misma discusión. Darle primacía a lo sustantivo va en contra de una visión conflictivista; por el contrario, darle primacía a lo “formal” nos puede generar el espejismo de que una sociedad no es fuertemente criticable por los criterios sustanciales con que reparte bienes y posiciones en un tiempo determinado, por más que respete las formas (democráticas, judiciales, republicanas, etc.).

¹⁵ La “orientación a políticas públicas” dentro de las ciencias políticas nos da instrumentos para comprender, diseñar, ejecutar, controlar, debatir el desarrollo de políticas públicas, estatales o no, orientadas a finalidades concretas, dentro de un marco valorativo explícito. Véase una antología de los textos centrales de este enfoque en Aguilar Villanueva, Luis: *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003. En el campo de la política criminal es poco lo que se ha utilizado de ese enorme bagaje técnico. Véase Binder, Alberto, “Análisis político criminal”, en *Tensiones...*, op. cit. nota 4.

¹⁶ La vieja distinción entre “mala in se” y “mala prohibita” que todavía cumple alguna función en la doctrina, arrastra los viejos componentes naturalistas y moralistas del viejo derecho penal. Véase Hall, Jerome, *General Principles of Criminal Law*, Bobbs-Merrill, 1960, p. 337 y ss.

¹⁷ Queda escondida también la discusión sobre los difíciles problemas valorativos que se hallan en la base de toda política criminal o de seguridad, vinculados tanto a las prioridades de protección (¿Por qué es prioritario el simple robo que el gran desfalco bancario?, por ejemplo) como con las libertades públicas o el ejercicio de derechos de superior rango (tal como ocurre en la protesta social).

¹⁸ Para una crítica más amplia véase Binder, Alberto, *Introducción al Derecho Penal*, Ad Hoc, 2003.

¹⁹ En especial se ha confundido el simple uso estadístico con el más complejo análisis espacial del delito que, por otra parte, cumple mayores funciones cuando está vinculado de un modo directo a la prevención policial directa o a la prevención situacional, que son algunas de las acciones disponibles o las estrategias que se pueden usar. No agotan los recursos de una política compleja. Es una herramienta más, sin duda, pero que cumple sus funciones, como toda herramienta, en un determinado contexto organizacional y operacional, nunca tiene valor en sí misma.

²⁰ Aquí es necesario realizar una distinción, pero que quisiera realizarla todavía de un modo provisional: no todo caso penal está vinculado a la política criminal por más que esté prevista la respuesta penal. Esta afirmación suena extraña, porque pareciera que el hecho de constituirlo en delito ya es una decisión de política criminal. Ello es así, pero existe un efecto “distorsivo” producto de la ineludible generalidad de las previsiones penales, en tanto decisiones político criminales. Si un caso no responde a ninguna regularidad social entonces queda por fuera de la política criminal por más que la única respuesta admisible para la víctima sea el castigo penal (aquí hay otra discusión). Lo que sucede es que este efecto de distorsión se puede dar en conflictos graves. Existen algunos “delitos irrepetibles” en los que no hay política de prevención posible (sucede en algunos casos de homicidios o agresiones sexuales, vinculados a situaciones emocionales especiales). En estos casos podrá haber castigo penal (si es admisible según la discusión de garantías) pero no hay política criminal ni de seguridad. Allí donde aparezca una regularidad recién ellas están presentes, por más que no sea una regularidad muy extendida.

²¹ El concepto económico de “mercado se utiliza para referirse a cualquier situación en la que se realicen intercambios”, Stiglitz, Joseph, *Microeconomía*, Barcelona, Ariel, 2° ed. 1998, p. 30. En un sentido amplio un mercado es cualquier conjunto de mecanismos mediante los cuales los compradores y los vendedores de un bien entran en contacto para comerciarlo (Fischer, S. et ál., *Economía* 2° ed. Mc. Graw-Hill, 1992, p. 53. Es justamente esta visión amplia lo que nos permite usar con tranquilidad la idea de “mercado” sin caer en visiones economicistas.

²² Se resalta la importancia de esta idea cuando notamos que la política de seguridad o criminal se enfrenta a miles de casos en los que la característica central es el anonimato, la falta de identificación de los autores. El tratamiento de estos casos hoy es altamente deficiente porque se los mira como una “imposibilidad” del sistema, justamente porque falta el actor. Al contrario, en estos casos la información disponible para trabajar sobre la estructura es muy amplia. Las experiencias que se han tratado de realizar en nuestro país alrededor de las “oficinas de NN” son frustrantes, justamente por la ceguera institucional que proviene de una visión equivocada en el análisis del fenómeno criminal. Sobre la realidad omnipresente del anonimato, véase Robert, P., op. cit. p. 115 y ss. (el anonimato facilita la depredación).

²³ Sobre los límites de la teoría de la acción racional véase Almond, G., “La teoría de la elección racional y las ciencias sociales”, en *Una disciplina segmentada*, México, FCE, 1999, p.170 y ss. Un texto clásico en el análisis de costos de la lucha contra el delito, Becker, Gary: “Crimen y Castigo: un enfoque económico”, en *Derecho y Economía; una revisión de la literatura*, Andres Roemer (ed.), México, FCE, 2000. p. 383.

²⁴ Por ejemplo, se suele creer que una mirada sobre la “criminalidad organizada” es necesariamente más comprometida con la eficacia de la política de seguridad. Pero ello dependerá, al contrario, de la específica estrategia que se haya diseñado. Muchas veces, orientar sin análisis los recursos hacia la criminalidad organizada implica asumir estrategias de prevención o de

persecución penal que se asumen como implícitas sin mayor análisis. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, con la política de prevención o persecución policial en el tema de mercado de drogas. El impacto de esas políticas “sorprendió” en gran medida y dejó crecer el mercado del “narcomenudeo” de drogas baratas. Posiblemente se podrían haber hecho las dos cosas, o habría que haber calibrado con mayor precisión los recursos disponibles y los daños que se querían evitar. La falta de una visión estratégica es determinante además de la ineficiencia en el uso de los recursos es una extensión de la idea que si es delito, debe ser perseguido, porque “así esta en la ley” independientemente de que la realidad muestre a gritos que nos es así como funcionan las instituciones.

²⁵ La mirada sobre la estructura es fundamental en la criminalidad urbana, en especial la llamada pequeña que, como señala Robert, dándole una importancia extrema en la generación de una situación de inseguridad, está marcada por la idea de “anonimato” y “depredación” que generan una sensación de peligro permanente sobre un bien, la propiedad, sobre el cual existen todavía muchos elementos culturales de adoración. En el caso de pequeños hurtos, rapiñas, etc. es casi imposible organizar una persecución penal eficiente sin volcar recursos reactivos que producen efectos sociales más negativos (generando a veces reacciones tipo pandillas o agrediendo a comunidades enteras, además de los efectos culturales sobre la exclusión, etc.). En estos casos, la mirada sobre estructuras, desarticular otros segmentos del mercado, es todavía más una condición de eficacia. Por otra parte, como la participación en esos mercados no se funda exclusivamente en razones de “interés económico” sino que juegan otras racionalidades (pertenencia, identidad, etc.) en particular en los jóvenes, ello nos lleva a tener claro que el análisis de estructuras en el fenómeno de la criminalidad (que busca regularidad, patrones, etc.) nos lleva a integrar miradas sobre regularidad distintas y su función en relación a la base conflictiva (integración social parcial, fronteras de grupos, etc. Muchas de las funciones “positivas” de Coser). Véase también Kosovsky, op. cit, p. 55.

²⁶ Esta misma es la crítica que se le hace al trabajo desde la escuela de la Problem Oriented Policing. Véase www.popcenter.org página que concentra muchos de los trabajos de esta corriente. Véase asimismo, entrevista a H. Goldstein en *Pena y Estado* N° 3, “Policía y Sociedad democrática”, Inecip, p. 233.

²⁷ Entendemos por Persecución Penal Estratégica (PPE) la orientación que busca integrar el trabajo de los fiscales en el marco de una estrategia global de comprensión de una forma específica de criminalidad. Las leyes vinculadas al movimiento de reforma de la justicia penal de las últimas dos décadas ya brindan instrumentos para desarrollar esos mecanismos, pero las instituciones todavía no tienen capacidad ni voluntad de utilizarlos. Por Persecución Penal Comunitaria (PPC) entendemos la integración del trabajo de los fiscales, en comunidades específicas, realizando alianzas con otros actores sociales y estatales para responder de un modo integral (no sólo con la persecución penal) a una determinada área de criminalidad.

²⁸ Obviamente los distintos mercados tienen distinta dinámica y distinta importancia relativa de los segmentos. Al mismo tiempo, las políticas de seguridad tienen distintas capacidades de intervenir en ellos, en base a la calidad, cantidad y distribución de sus recursos. Estas dos dimensiones marcan las estrategias de intervención y deben ser objeto de estudios particulares. Por ejemplo, en el mercado ilegal de bienes culturales existen estrategias muy diferenciadas para la prevención o la persecución de los robos de obras pictóricas de arte a las que se necesita para intervenir con éxito en el mercado de bienes arqueológicos. Las capacidades de los organismos de seguridad son variadas y condicionan las estrategias, a veces de un modo mucho más determinante que la estructura del mercado en sí misma. Ello lleva incluso a situacio-

nes en las que las probabilidades de éxito son ínfimas desde el inicio. Cuesta introducir en el análisis la idea de “imposibilidad de éxito” en un determinado lapso, lo que pondría en duda la asignación de recursos. La casi nula eficacia en el mercado vinculado al aborto es una prueba de ello y de las dificultades de racionalizar el debate. Tampoco se debe entender de lo dicho que significa asumir el fracaso, sin más. Normalmente el no poder racionalizar la inutilidad de la intervención punitiva, evita el diseño de políticas de protección más eficaces fundadas en otros medios (es claro además que hay en este argumento un problema de “última ratio”).

²⁹ Para un análisis más extenso de este fenómeno véase Binder, Alberto: “La sociedad fragmentada”, en *La lucha por la legalidad*, fichas del INECIP, 2003.

³⁰ Además de las obras clásicas de Foucault, véase Girard, Rene: “El chivo expiatorio”, Buenos Aires, Anagrama; Cohn, Norman, *En pos del milenio*, Madrid, Alianza, entre otros.

³¹ Véase Robert, P., op. cit. p. 39 y ss., en especial p. 119.

³² Señala Robert: A mediados de la década de 1970 la inseguridad que ocasionaría la criminalidad emerge como problema social y político significativo. Desde entonces no ha dejado de ser una de las cuestiones sociales más preocupantes. Al principio sorprendió sobre todo la excesiva inquietud con respecto al riesgo relativo. *Esta idea entusiasmó al mundo político y a los responsables administrativos, pues hacía inútil la reestructuración profunda de las políticas de seguridad, los dispositivos institucionales y sus doctrinas de empleo; ya que se trataba de calmar una enfermedad imaginaria, cualquier acto simbólico serviría para salir del paso con algún que otro efecto espectacular y algún arreglo al margen.* ¡Que alivio! Implícitamente esta intuición inicial duró mucho tiempo sobre la gestión de las políticas de seguridad. La itálica es nuestra dada la pertinencia de esta reflexión sobre nuestra actualidad (op. cit. p.78). Ahora bien, tras esa “intuición” que “oxigenó” al conservadurismo (y lo oxigena aún en nuestro país) existe una intuición importante: el tratamiento del miedo implica acciones políticas diseñadas en sí mismas, de gran complejidad según los entornos sociales o culturales. Véase este análisis en Kessler, op. cit. p. 96.

³³ Robert es escéptico sobre las posibilidades de que la seguridad privada pueda solucionar problemas a los particulares y no a las empresas. (op. cit. p. 168) pero hay que adaptar su análisis a las condiciones de mayor precariedad de nuestros sistemas de seguridad en su conjunto. Por el contrario, una integración más creativa entre seguridad privada y pública permite solucionar algunos problemas cruciales, tales como el financiamiento de los sistemas de seguridad, o por lo menos paliar su estado actual de falta de inversión importante. Permitiría, además, una mejor planificación y distribución de recursos escasos. De todos modos como señala Kosovsky (op. cit. p. 65) todavía estas relaciones apenas comienzan a ser estudiadas en nuestro país.

³⁴ No deja de ser altamente llamativo el descuido público sobre la instalación masiva de juegos que enseñan a matar a los niños. No solo se los entrena en el uso de armas sino en hacerlo por motivos fútiles rompiendo la idea de la gravedad de la agresión de la muerte y las fronteras entre realidad y ficción que no son fáciles de manejar para ningún ser humano, menos a los niños. Existen prohibiciones sobre otras áreas (vinculadas a lo sexual) que son infinitamente menos dañinas que estos juegos.

³⁵ El Comité Federal de Radiodifusión tiene facultades de control que no conforman un esquema de censura previa. “La información no podrá atentar contra la seguridad nacional ni implicar el elogio de actividades ilícitas o la preconización de la violencia en cualquiera de sus manifestaciones. Las noticias relacionadas con hechos o episodios sórdidos, truculentos o repulsivos, deberán ser tratadas con decoro y sobriedad, dentro de los límites impuestos por la información estricta. Ley de Radiodifusión 22.285, que establece, además, facultades discipli-

narias. Es imprescindible lanzar un debate nacional sobre la difusión masiva de las prácticas violentas. Véase este tema en Kessler, op. cit., p. 99.

³⁶ Si analizamos las pasadas campañas electorales más recientes veremos que el tono dominante ha sido el de ofrecer fortaleza, al estilo “yo seré el principal policía”, en especial en territorio bonaerense donde el problema tiene la máxima importancia. De allí en más las propuestas han sido pobres y mostraron un retroceso de las visiones más técnicas frente a las comunicacionales. Nuestros políticos siguen añorando los viejos pactos con la policía.

³⁷ El alegato implícito que se halla en las retóricas de la mano dura implica el deseo también de transferir nuevamente el problema a la sociedad y evitar el desgaste de asumir la seguridad pública como tarea estatal preferente. Esta reacción tiene mucho también de la desconfianza que la dirigencia se tiene a sí misma y ocurre en otras áreas del Estado. Para evitar el clientelismo hay que generalizar todos los planes de ayuda, para evitar la inflación hay que tener cambio fijo y otras medidas que no responden a criterios técnicos sino a una dirigencia que se ha vuelto temerosa por su incapacidad de usar regularmente mecanismos básicos del Estado. Es otra de las formas de la renuncia a la política, con graves consecuencias para nuestro sistema institucional.

Comentarios a “El control de la criminalidad en una sociedad democrática”

Rosendo Fraga

Es un gran gusto estar participando de esta reunión y agradezco mucho a los organizadores del foro por la invitación a comentar este excelente trabajo de Alberto Binder.

En primer lugar, dos comentarios sobre lo que Binder dijo, aunque no se encuentre en el centro del trabajo, dado que son dos cuestiones de las cuales tengo una visión más positiva que la de él. Primero, sobre lo referido al fracaso de la reflexión del Centenario. Para mí la reflexión del Centenario tuvo un papel decisivo en la sanción de la ley del voto universal secreto y obligatorio. El Centenario se conmemora el 25 de mayo de 1910, y la sanción del voto universal secreto y obligatorio en 1911 porque eso generó una sensación.

La idea entonces fue si queremos tener un país serio y reconocido, hay algo que no está funcionando en el país. Este es un país subdesarrollado en materia política, pese a que posee desarrollo económico y educación. Que la democracia emergente entonces haya durado sólo hasta el golpe del treinta, no quiere decir que haya fracasado la reflexión que generó el centenario, porque el efecto fue inmediato con la mencionada sanción de la ley Sáenz Peña.

Segundo, tengo una visión más positiva que Binder respecto a esta última elección.* Yo creo que ha marcado algo que es muy importante: el fracaso de la demagogia sobre la inseguridad como un gran elemento electoral. En la provincia de Buenos Aires, donde el tema es central, si se tiene en cuenta las encuestas de prioridades, la inseguridad está número uno. Sin embargo, los dos candidatos que representaban la demagogia en materia de seguridad eran Blumberg y Patti, y obtuvieron resultado electoral realmente muy bajo.

* Nota del editor: se refiere a las elecciones de gobernador de 2002.

La gran mayoría del voto provincial se pronunció por políticas más bien moderadas en materia de seguridad. Se trata de un punto interesante que lo rescataría como positivo. En cambio el último domingo en Guatemala, hasta el candidato social-demócrata que ganó por pocos puntos tuvo que sostener la pena de muerte. Luego, una vez que ganó, se pronunció por una política más moderada. Es que no le podía dejar al candidato de la mano dura la ventaja en este campo.

En cambio, en la provincia de Buenos Aires –que tiene el 40% de los votos efectivos del país– las propuestas que daban prioridad a la seguridad, pudieron haber obtenido 20, 22% de los votos, como lo decían varias encuestas hasta un mes antes de la elección. Esto me parece un avance, porque si entre Blumberg y Patti obtenían 30 o 35% de los votos aunque no ganaran, ello iba a acentuar hacia delante por este tema de la inseguridad como demagogia política y electoral.

Binder nos hace un gran aporte. Aquí tenemos que mirar el problema de otra manera, y nos plantea la necesidad de un cambio de paradigma. En mi opinión, el núcleo de su trabajo es el ataque, cuestionamiento, crítica o discusión de la idea de orden.

Yo quiero hacer un cierto rescate del orden, porque el orden es el Estado. Si uno observa la génesis del Estado, éste se relaciona fundamentalmente, con la seguridad, empieza por la seguridad. El Estado nace para dar seguridad. Este es el origen del contrato estatal. El contrato estatal no comienza ni por la economía ni por la seguridad social. Por eso, un siglo atrás cuando celebrábamos el Centenario, los anarquistas eran coherentes, en su consigna “destruyo el orden y el Estado”, o en otras palabras, “tengo que destruir el orden para destruir el Estado porque el orden es una manifestación del orden estatal”.

Hay una correlación fuerte, entre orden y Estado. El orden no es un valor necesariamente negativo.

Coincido con Binder en que centrar el fenómeno de la seguridad sólo en un concepto de orden, puede ser o es una política excesivamente simplista.

¿Qué nos pasa hoy con este problema?

Si se considera un conjunto de indicadores, aunque la Argentina sigue siendo para el PNUD el país con mayor desarrollo humano de América Latina –ubicándose en el puesto 36 a nivel mundial– y es para *The Economist* el país con mayor calidad de vida de la región, cuando se toman los promedios sociales

(informalidad laboral, pobreza, indigencia) el país se ubica algo por encima del promedio de América Latina.

¿Qué está pasando hoy en América Latina con la inseguridad? En la región se vislumbran cuatro problemas: la desigualdad –es la región del mundo con mayores índices de desigualdad–, existe una crisis del aparato estatal, hay un aumento del fenómeno de la droga y un incremento de la urbanización.

Sucede a la inversa de lo que pasaba en la historia, cuando el campo era inseguro y la ciudad segura. Actualmente, la gran ciudad se ha transformado en lo inseguro y la pequeña población en lo seguro.

Hay cuatro grandes centros urbanos en América Latina: México DF y sus alrededores –20 millones de habitantes–; San Pablo –20/22 millones–; Río de Janeiro –15/16 millones–; Buenos Aires y Gran Buenos Aires –13/14 millones de habitantes–.

Si hoy se le dice a un habitante de la Capital o del Gran Buenos Aires que en 10 o 15 años la Argentina en materia de seguridad va a funcionar como San Pablo, Río de Janeiro o México DF, siente una sensación de pánico. Sin embargo, el metro cuadrado en México DF, Río de Janeiro o San Pablo vale promedio dos veces más que en Capital o el Gran Buenos Aires. Es una reflexión sobre esta correlación curiosa entre la economía y la inseguridad.

¿Qué es lo que está pasando en la visión del problema? En mi opinión, en el diagnóstico del problema, se le está asignando un exceso de importancia al factor policial.

En este sentido –como dije– el problema de la inseguridad se vincula con cuatro variables: el factor socioeconómico, la eficacia o no eficacia del Estado, el aumento del tráfico o consumo de droga, y la urbanización, a mayor urbanización más complejidad. De estas cuatro variables, la policía entra en una de ellas, en el tema de la capacidad o incapacidad del Estado. Además, la policía es una variable de media docena que integran ese sistema: la justicia penal, la justicia procesal penal, los sistemas carcelarios y de inteligencia, y participación de la ciudadanía. Considero que muchas veces hay un sobredimensionamiento del problema policial, sin advertir que se trata sólo de una variable dentro de las cuatro grandes áreas no variables que están operando sobre el sistema. El problema es bastante más complejo.

En una región donde la desigualdad social es mayor que en otras partes del mundo, la inseguridad es el área de más alta desigualdad social. Es mayor la desigualdad que hay en materia de seguridad que la que existe en salud y educación, donde la brecha se da entre el promedio que puede ofrecer la escuela pública primaria y la escuela privada primaria y la que existe entre el

hospital público y la obra social y las empresas de medicina prepaga. En educación y salud tengo prestación, puedo tener una diferencia de calidad de prestación. Sin embargo, en materia de inseguridad, entre el country –alambrado y rodeado– y la villa de emergencia, la brecha de desigualdad es muchísimo más grande que entre el hospital público y el sanatorio, la escuela pública promedio y la escuela privada promedio. No debe perderse de vista esta visión. El problema de los sectores de menores recursos como víctimas del delito es un punto que no tenemos que olvidarnos en este momento.

Cuando nos encontramos con este problema yo ampliaría el concepto de Binder que él refiere al pensamiento occidental respecto al orden. En el pensamiento musulmán el concepto de Estado y orden es más o menos el mismo; inclusive considerando el pensamiento budista, culturas como la china y la japonesa, y el concepto de Estado y orden es el mismo. Es decir, donde hay Estado hay concepto de orden. No se trata solamente de un problema occidental, cuando uno observa la historia.

Creo que con acierto, Nun planteó el cambio en los pensadores del siglo XIX porque este problema de la seguridad e inseguridad lo tenemos desde que está el hombre. El Imperio romano protegía sus rutas para dar seguridad.

Sociológicamente, dos sectores quedaban desplazados o fuera del sistema: un desertor de la fuerza pública o el esclavo que fugaba. Ellos eran lo que comúnmente se llamaba bandidos en tierra y piratas en el mar. Si se mira los dieciocho siglos transcurridos entre el siglo I y el XIX, evidentemente, frente a este problema la respuesta siempre era la misma, la violencia física.

En el siglo XIX empieza el cambio. Se termina la esclavitud, se queman los instrumentos de tortura, hasta entonces legales. El problema de la inseguridad, debe ser enfrentado hoy con valores distintos a los que del pasado. Son valores que comienzan en el siglo XIX, poniendo un límite al poder: hasta ese momento no había un debate sobre esto y ninguna de las grandes religiones había cuestionado la esclavitud.

Ahora el desafío es cómo enfrentar este problema dentro de una concepción democrática, que es lo que empieza a introducirse a partir de los grandes pensadores del siglo XIX, y en la Argentina tenemos el desafío de resolverlo en un país latinoamericano de comienzos del siglo XXI.

Yo creo que, como afirma Binder, debe verse el problema sin atarlo al concepto de orden público, debe tenerse una visión mucho más amplia.

Comentario a “El control de la criminalidad en una sociedad democrática”

Alejandro Isla

El cambio de paradigma propuesto en el trabajo que comento se basa en un análisis austero de los problemas de criminalidad e inseguridad que el autor caracteriza acertadamente de “fenómeno social complejo y multifacético”. La aquilatada experiencia del Dr. Binder en este tema, logra proponer en pocas páginas, de manera sintética, los fundamentos teóricos para la implementación de políticas públicas que den respuesta a las demandas de *seguridad* de la sociedad, mediante un nuevo paradigma que llamaré Sistema Institucional de Gestión de Conflictos.

Encontrará inicialmente cuatro obstáculos para atender las demandas de la sociedad en seguridad, mediante la construcción de políticas públicas: dos de carácter instrumental-metodológico y el resto de carácter teórico-filosófico. El primero y más sencillo, pues es ampliamente reconocido, es la falta de información fehaciente, consolidada y continua sobre hechos criminales.

El segundo obstáculo que se desarrollará con mucha argumentación en la ponencia es la advertencia que no se puede construir una política pública de seguridad sobre “casos” aislados aunque tengan mucho impacto en la opinión pública; únicamente nos dice, se puede construir una política pública cuando casos y personas se encuentran vinculados a “regularidades sociales”, estructuradas en base a funciones, expectativas y reglas y allí nos propondrá analizar “hechos” delictivos insertos en redes *o mercados* según su terminología, sobre lo que volveré. Yo acuerdo con este principio, con la salvedad de que, como antropólogo, rescato “el estudio de caso” pues debería permitir develar las estructuras profundas de algunas redes delictivas.

El primer obstáculo de carácter conceptual, apunta a una reflexión muy compleja y que recién se comienza a desbrozar entre los académicos de estas

comarcas, basada en la diferencia que existe entre “sensación de inseguridad” (con sus componentes objetivos y subjetivos, tan válidos como aquellos, aunque responden a lógicas en parte diferenciadas) y “hechos criminales” (supuestamente objetivos). Recordamos aquí los trabajos de Lucía Dammert con sus análisis de “distorsión del crimen” y por supuesto los actuales de Gabriel Kessler sobre el “miedo al crimen”; en FLACSO-Argentina también estamos analizando los componentes que más influyen sobre la “sensación de inseguridad” y la “victimización”, sobre muestras poblacionales tomadas en 6 conglomerados urbanos del país, en los que hemos intentado –además de aquello– elaborar algunas variables para medir “conflictividad social” en relación a “valores” y “fragmentación social”.

A propósito, concuerdo plenamente con Binder que faltan muchos estudios sobre “conflictividad social” y entonces este es por fin el obstáculo que más resaltará (según mi lectura) dándole un status teórico fundamental para discutir los modelos clásicos de la criminología para interpretar el delito. Insistiré en que detrás de un hecho criminal existe una mirada de factores sociales que lo provocan y que, en general, se lo analiza desde su relación con la pena descripta en el Código penal. De allí que discutiré fundamentalmente lo que llamaré “una política de restablecimiento del orden” proponiendo que la idea *de orden debe ser remplazada por la idea de gestión de conflictividad*.

Ahora bien, sabemos en antropología que toda sociedad, desde las más simples a las más complejas, tiene un *orden establecido* en las prácticas y además un *imaginario* de orden, que muchas veces no concuerda con aquél. También sabemos que cuanto más numerosa y compleja es una sociedad, mayor cantidad de conflictos asedian y minan su orden. Los órdenes son variados, heterogéneos, no son inmutables y por lo que sabemos por la historia, muchas veces han cambiando dentro de una misma sociedad. Sin embargo, el imaginario de orden es mucho más conservador que las transformaciones de las prácticas e instituciones que lo acompañan. También que hay tipos de órdenes no autoritarios, que tienden a la autonomía, que aceptan la conflictividad en su seno y la expresión de minorías como enriquecedora del conjunto.

Dicho esto considero importante reconocer que, más allá de la buena idea que sostiene la propuesta de “gestión de conflictividad”, nos encontramos frente a ideas de orden que no sólo son parte del *sentido común* de los agentes de las instituciones de “control social” sino que están inscriptas en la sociedad. De allí que las reiteradas reparaciones de políticas de “mano dura” desde 1983 (y no me quiero referir a los apoyos diversos, pero extendidos que tuvo la última dictadura) hasta nuestros días, no son producto de

una propuesta descabellada de algún fascista trasnochado, sino que se sostienen en el apoyo de amplios sectores sociales que se reconocen, sin embargo, en su imaginario “demócratas” y defensores de los derechos y la ciudadanía plena.

Quiero destacar el hallazgo de Binder –y mi coincidencia– al iluminar especialmente las tres formas de lucro o negocio de la inseguridad que se van instalando en la sociedad y que taxativamente describe: las empresas privadas de seguridad que han proliferado, los “medios” y su tratamiento de la “violencia urbana” y la generación de miedo como forma de desarticulación social y política (la desconfianza en el “vecino”, en el inmigrante, como ejemplos). Estos son todos aspectos aún muy poco estudiados.

Respecto a los “medios” deseo enfatizar su papel. Hemos hallado una alta sensibilidad, preocupación y adhesión en los más variados sectores de la sociedad y en las diferentes ciudades estudiadas, con relación a la importancia de los “medios” en la transmisión de imágenes brutales y perniciosas sobre el delito y la criminalidad para la sociedad, y especialmente para los jóvenes. Es más, por lo menos en la Ciudad de Buenos Aires es una de las variables que “explican” la sensación de inseguridad reinante.

Por fin, en la ponencia se hace una pormenorizada descripción de tipos de “delito” pensados o fundamentados como “mercados” siguiendo la interesante propuesta de que cada tipo está constituido por una red de relaciones y que en términos de construcción de políticas de seguridad hay que observar por dónde cortar. Por ejemplo, el robo de vehículos con los *desarmaderos* –como talleres-fábricas– constituyendo una de las salidas (la otra, la duplicación –los mellizos– o el pasaje de las “4 x 4” o los coches de “alta gama” por la frontera para Paraguay o Bolivia) para la venta de repuestos, que como todos sabemos, nutren talleres y negocios de la Av. Warnes, de la calle Libertad, de algunos accesos de zona norte o del Camino de Cintura. Son redes complejas y multifacéticas como nos dice Binder. Pero quiero resaltar que en general en alguno de los tramos de esas redes se encuentra el Estado, mediante agentes o grupos de los mismos, pertenecientes a instituciones de control social. El autor no presenta una mirada *naïve* al respecto, sino que expone el fenómeno como la “estrategias de doble pacto”: un primer pacto entre fuerzas de seguridad y gobernantes; éstos entregan a esas fuerzas el gobierno de la seguridad a cambio de “ciertos niveles de control, obediencia, y el compromiso de evitar situaciones de crisis”. El segundo pacto es el que realizan las fuerzas de seguridad con sectores de la criminalidad, garantizándoles control territorial... y participación de los beneficios.

Pero aquí debería hacer varios comentarios breves. El primero: que la idea de “mercado” es incompleta cuando en una de las puntas o en algún tramo de esas redes aparece el Estado, o sectores del mismo. Segundo, muchas veces estos sectores son los que promueven el delito y no sólo lo “gerencian”, lo cual es más grave. Tercero, a pesar de la profundidad histórica que tienen las relaciones entre policía y delincuencia en nuestro país, se han producido algunos interesantes cambios culturales en esa relación. Cuarto, a menudo se han detectado relaciones estructurales entre “policías” y otras instituciones del Estado, como “sectores de la justicia” y políticos. Y finalmente, quinto, estas relaciones de complementariedad, de reciprocidad, son percibidas o sospechadas por amplios segmentos de nuestra sociedad; de allí que en diversas investigaciones vamos comprobando una alta correlación entre “desconfianza en la policía”, con “desconfianza en el gobierno municipal”, con “desconfianza en el funcionamiento de jueces y juzgados del distrito”.

Por todo esto la baja calidad de esas instituciones en Argentina, la falta de confianza que las caracteriza y las dificultades para desde allí generar cambios, coincidiendo con el autor de que “el doble pacto” no sólo es “indeseable” sino a esta altura “inviabile”. // Pero *et pur si move...*

La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial

Gustavo Federico Palmieri
Florencia G. Wagmaister

Introducción

Este documento intenta brindar algunos elementos para responder una serie de preguntas que realizaron los organizadores del segundo encuentro de los Foros del Bicentenario “Seguridad y Ciudadanía” en la convocatoria a escribirlo.

La primera serie de preguntas empezaba con ¿para qué sirve la policía?, ¿tiene efectos para la reducción del delito?, y si es así, ¿bajo qué condiciones y qué tipo de delitos? Preguntas básicas y repetidas pero que parten de varios presupuestos.

Otras preguntas buscaban analizar cuál había sido el efecto de las reformas policiales emprendidas en el país en los últimos años. Adelantando que la respuesta a la primera cuestión es que la policía incide en las características del delito, la segunda respuesta se concentra en ensayar modos de analizar los efectos de las reformas policiales en la relación policía-delito.

Por ello este trabajo tiene tres partes. En una primera, se analizan distintas situaciones que muestran algunos de los modos en que las policías argentinas actúan sobre una serie de conductas que las normas califican como contravenciones, faltas o delitos. Es que para contestar el primer grupo de preguntas no basta con responder qué es lo que la policía hace o cuál es la estructura del delito, sino tratar de ver los espacios, los puntos en que esos dos universos se tocan. Los espacios en los cuales las prácticas policiales se encuentran con las acciones delictivas. Esta primera parte está desarrollada a partir del análisis de casos reales. Sin embargo, ellos de ninguna manera intentan ser representativos del conjunto del trabajo policial, ni describir o re-

flejar el conjunto de las formas en que la policía genera efectos sobre el delito. Son ejemplos que buscan discutir un abordaje muy tradicional de las relaciones entre policía y delito. Discutirlo, en primer lugar, por su bajo nivel de adecuación para analizar la relación concreta entre policía-delito en Argentina y la influencia de esa institución sobre el fenómeno criminal y, en segundo lugar, porque es importante observar cuáles son las limitaciones que esa perspectiva trae aparejada al momento de promover, impulsar y evaluar políticas de reforma que persiguen la democratización de las instituciones policiales.

A fin de analizar en qué medida los procesos de reforma policial incidieron en la dinámica policía-delito, la segunda parte describe las líneas fundamentales de algunas de las reformas policiales que tuvieron lugar en Argentina en los últimos diez años. Los procesos son individuales y cada uno está situado en contextos históricos y temporales diversos. No tiene este trabajo pretensión de generalizar las intenciones, ni los contextos, ni mucho menos los efectos de las reformas. En esta sección se dio prioridad a una presentación de las distintas líneas que incluyen las reformas policiales que permitiera destacar las tensiones que presentan las políticas de reforma referidas a las instituciones y las prácticas policiales. Esta forma de presentar los procesos, de organizar su descripción, empuja una forma de entenderlos que destaca los debates pero desdibuja los procesos políticos concretos. Lamentablemente, había que optar por algún modelo de presentación.

La tercera parte intenta abordar, mediante algunos ejemplos, cuáles pueden ser los modos de analizar los efectos de las políticas de reforma policial en la dinámica entre policía y delito. De alguna manera, intenta responder otra de las preguntas que hicieron los organizadores de este encuentro.

Tres últimas aclaraciones sobre los límites de este trabajo. La primera es una restricción. La segunda y la tercera fueron elecciones.

La primera es sobre la perspectiva del lugar. Los ejemplos utilizados en este trabajo, en particular en la primera y tercera parte, no son exclusivamente de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, pero se concentran fuertemente en ese espacio y en los actores que allí juegan. Esto, en buena medida, se debe a que se han encontrado pocos trabajos que describan, con el suficiente grado de detalle, las formas concretas en que las policías trabajan en otras jurisdicciones. Desarrollar otros mecanismos de relevamiento quedaba fuera del marco de este documento. Ahora bien, es posible que esas ausencias impidan trasladar parte de los análisis a otras jurisdicciones, pero es poco probable que, por ello, hagan inútil toda la perspectiva. Como se acla-

ró más arriba, los ejemplos no buscan ser representativos, sino plantear un modo de entender la relación entre el trabajo policial y sus efectos sobre el delito en Argentina.

La segunda aclaración es que, aún con lo difícil que esto pueda resultar, el documento se esfuerza por ceñirse a la problemática del delito y la criminalidad, intentado no tocar el problema de la inseguridad que tiene evidentes contenidos subjetivos, de representación, etc. Es claro que el delito también los tiene, pero hay un anclaje fáctico mucho más evidente.

La tercera aclaración es que este documento está escrito desde una perspectiva de derechos humanos. Hablar actualmente en Argentina de derechos humanos tiene distintas connotaciones, por eso es útil aclarar cuáles de esos significados son los que más interesan para comprender este trabajo. No se trata de plantear un trabajo donde los principios y tratados de derechos humanos sean el eje o la vara desde donde se analiza el trabajo policial, tampoco un trabajo de denuncia de las violaciones cometidas por el accionar policial, ni de las vulneraciones a sus derechos que sufren los integrantes de las policías. Pero en Argentina las investigaciones desarrolladas desde una perspectiva de derechos humanos sobre el trabajo policial han presentado algunas características que interesa mantener en este documento. Por una parte, un punto de partida basado en el análisis de casos; en segundo lugar, una preocupación por el modo en que las prácticas generan consecuencias en los derechos de las personas y sectores sociales involucrados.

Primera parte: La influencia de la actividad policial sobre las conductas delictivas

La concepción tradicional sobre el modo en que la policía actúa frente al delito

Hay una concepción general que sostiene que la policía es una institución para luchar contra el delito y la ilegalidad de modo genérico. Concepción que no es exclusiva de las percepciones autoritarias, sino también de las concepciones democráticas. Es importante analizar esta concepción para pensar si la institución policial es un actor determinante en la variación de los índices delictivos o si dichas variaciones dependen básicamente de otras variables. Concebido el delito y la criminalidad como un conjunto de actividades que una sociedad califica como ilegales, algunas de ellas violentas y otras no, la

pregunta busca analizar si las tareas que realiza la policía sirven o no, y en qué medida, para la reducción de la cantidad de esos hechos delictivos.

En esta concepción tradicional la policía aparece como contenedora, como límite, como ejército en las visiones militaristas o si se prefiere como grupo de profesionales en las visiones más democráticas. Este ejército o grupo de profesionales es el encargado de inhibir, prevenir o castigar una serie de actividades ilícitas mediante la vigilancia de algunas conductas, espacios, individuos o grupos de personas. También en la visión tradicional las actividades de este equipo de profesionales son agrupadas en dos grandes categorías. La primera: vigilar, ya sea los espacios o personas que deben ser cuidados o, porque no, vigilar a las personas que pueden ser potenciales atacantes, violadores de la ley o supervisar los espacios físicos o virtuales por donde aquéllos o éstos habitan y circulan. El segundo tipo de actividad se refiere a las acciones que se realizan una vez cometido el ilícito: investigar y conseguir elementos que llevados a la justicia permitirán el castigo de los culpables. Ambos grupos de actividades son comúnmente conocidos como prevención/disuasión, los primeros, y actividades de investigación, las segundas. Las actividades desarrolladas en una y otra categoría pueden ser sencillas o muy complejas. Pueden vigilarse los más diversos espacios reales o virtuales y grupos de personas,¹ y utilizar para ello estrategias muy distintas.²

Pero la idea de fondo es que la prevención policial se basa en efectos de la vigilancia que evita conductas delictivas por un “ver antes” que permite actuar sobre la situación o por una presencia disuasiva que impide la comisión de la conducta. Y, por otra parte, la investigación de los responsables de las ilegalidades es necesaria para la aplicación de un castigo que influye sobre las conductas delictivas ya sea por sus efectos sobre la persona que cometió la ilegalidad y/o por el modo en que el castigo actúa sobre las personas que podrían querer cometer un delito en el futuro.³

Frente a esta concepción, la ocurrencia de delitos es de alguna manera un déficit en un sistema de vigilancia que de haber sido correcto no hubiera permitido que el delito ocurriera. Un déficit en esa barrera defensiva que no fue capaz de evitar que alguien la atravesara. O un déficit en lograr que aquellos que la han atravesado sean, en un buen porcentaje de los casos, detectados y castigados a fin de que no se genere la idea de que la vida puede transcurrir libremente a veces de un lado de la línea y otras veces del otro (o peor aún, con un pie de cada lado) sin que ello traiga consecuencias negativas. Este déficit puede deberse a la escasez de recursos, la incapacidad o debilidad de los vigiladores o de sus herramientas y facultades, a su forma de organizarse, los

lugares a los cuales la muralla no llega, etc. También puede ocurrir que el grupo de vigiladores esté infiltrado por grupos de personas que también cometen delitos, que algunos vigiladores, o jefes de los vigiladores, acepten dinero o beneficios de parte de aquellos que quieren vulnerar la muralla. Y si la infiltración y confusión llega a tal grado que no puedo distinguir a los vigilantes del grupo de los que quieren saltar la muralla, se deberán realizar algunas políticas (o reformas institucionales) que permitan volver a marcar la línea divisoria.

Desde esta concepción tradicional se pueden y tiene sentido realizar experimentos, o más bien analizar reformas con experimentos ya tradicionales, como aquel famoso experimento de patrullaje preventivo realizado en 1973 en la ciudad de Kansas. Prueba que consistió en dividir por un tiempo determinado la ciudad en tres diferentes espacios y probar en cada uno de ellos los efectos de distintas formas de patrullaje.⁴

Claro que también hay conductas ilegales que los vigiladores ven y no tienen ninguna capacidad de prevenir ni castigar porque están fuera de su alcance real. Delitos que se han definido como fuera del alcance policial.⁵

Ahora bien, esta conceptualización de la policía también está vigente en las posiciones que sostienen que la policía no es efectiva para contener el delito, pues éste se encuentra determinado básicamente por causas económicas y sociales. Desde esta perspectiva las condiciones político-económicas y sociales pueden generar un determinado nivel o tipo de conflictividad que la policía es ineficaz en su contención, pues las murallas se ven necesariamente desbordadas.

Pero cuando uno analiza los casos, las políticas de seguridad, el trabajo de la policía en Argentina descubre que esta concepción es en muchos puntos incompleta y que no es útil para explicar el trabajo policial y su relación con la criminalidad, con el delito, ni su intervención en el espacio público. Que la metáfora de la muralla, la delgada línea azul que separa lo legal de lo ilegal es de muy dudosa utilidad en nuestro contexto. No se trata de que sea falsa, o más bien es falsa por el elevado nivel de distorsión con que describe la realidad pues sólo refleja unos puntos y explica unos aspectos que están lejos de ser significativos para analizar el modo en que el trabajo policial estructura su relación frente al delito. Una perspectiva tan parcial y comprometida que si aun cuando la muralla no existiera, si ésta no fuera más que pequeñas secciones de muro o montículos de piedras, se insistiera en elegir para observarlas sólo el punto de vista, la perspectiva en que esas secciones pudieran mostrarse alineadas como si se tratara de un muro continuo.

Precisamente por ello, quizás lo más interesante sea describir algunos casos de intervención policial, a modo de ejemplificar en qué medida ese mo-

delo tradicional es adecuado o no para explicar la relación entre la policía, la criminalidad y la sociedad en el caso argentino.

Se van a analizar brevemente dos casos, dos núcleos temáticos bastante diferentes que permiten explicar algo de la dinámica policía-delito. En primer lugar, un caso que permita responder desde el comienzo de este trabajo la pregunta sobre si la policía tiene efectos para la reducción del delito. Este primer caso muestra que efectivamente sí, aunque quizás no en el sentido del sí o el no que estaba implícito en la pregunta de los organizadores de este evento. El caso se refiere a las acciones contra las redes de robo y comercialización de automóviles y autopartes desarrolladas en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires desde mediados del año 2003. Contestada afirmativamente la pregunta, el segundo caso analiza los mecanismos de control policial de faltas, contravenciones y detenciones por averiguación de identidad. Un accionar que tiene similitudes y diferencias con el descrito en el caso anterior, pero permite analizar cuáles son las lógicas que explican una serie de conductas rutinarias de la policía que en la vida cotidiana solo se observan de forma aislada. Porque la inexistencia de la muralla no debería llevarnos a suponer que no hay explicaciones y relaciones entre las secciones de muros. Son sólo explicaciones distintas y un poco menos cómodas.

Caso 1

Las políticas de control de desarmaderos de automotores

El primer caso analiza una serie de acciones concentradas para reducir el robo de automotores que el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires emprendió en el año 2003. En ese momento, la marcada devaluación de la moneda nacional y otros elementos que caracterizaron la crisis social de ese período habían provocado un marcado incremento del robo de vehículos. Para ese año se había generado una expansión del problema que había modificado inclusive la estructura y las lógicas en las cuales se realizaba. Según las estadísticas oficiales, en el año 2002 se habían robado, solo en la Provincia de Buenos Aires, 58.326 vehículos lo que implicaba un decrecimiento en relación a los 58.974 que se habían robado en el año 2001. Pero según las concesionarias y compañías de seguros el aumento del robo de automotores en el año 2002 fue del orden del 34,6% con relación al año 2001. Según cita Saín, el incremento de robos estuvo asociado a una serie de hechos de violencia (2004: 93-99). Durante el año 2002, más del 40% de los homicidios dolosos de la provincia de Buenos Aires se cometieron en conexión con el robo de au-

tomóviles. También Saín señala que de 2001 a 2003 se incrementaba el porcentaje de automóviles que eran robados mediante la utilización de armas de fuego en relación con los que eran robados mientras estaban estacionados.⁶

Decir, sin más aclaraciones, que el robo de automotores era una situación tolerada por la policía sería incorrecto. Policías de la Provincia de Buenos Aires realizaban una serie de acciones de prevención, entre las cuales fortalecer la vigilancia en lugares donde se robaban más automóviles era parte de las rutinas de trabajo de muchas comisarías. De hecho en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires los robos y tentativas de robo de automotores son una de las principales circunstancias en que se producen las muertes tanto de funcionarios como de sospechosos en enfrentamientos con la policía. También se realizaban periódicamente allanamientos y operativos de control sobre depósitos de automóviles y autopartes usados. En conjunto con agencias privadas que trabajan al servicio de las compañías aseguradoras, la policía también es un actor fundamental en la recuperación de automotores robados.

Por otra parte, tampoco pueden negarse las relaciones que funcionarios policiales han mantenido con distintos actores del mercado de automóviles robados y otros mercados asociados. Solo a modo de ejemplo la relación del comercializador⁷ de autos robados Carlos Telleldín y los integrantes de la policía bonaerense se comprobó en la investigación y debate del caso AMIA,⁸ también aparece en los testimonios de la investigación y en debate de la causa por el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas.⁹ La cantidad de autos irregulares en poder de la policía ya sea para su uso como auto particular o su asignación a tareas policiales ha sido una preocupación de la Auditoría General de Asuntos Internos durante la gestión del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires que se desarrolló entre 2004 y 2007.¹⁰ Otros ejemplos pueden leerse en las entrevistas contenidas en el libro de Gabriel Kessler, *Sociología del delito amateur*.¹¹ En su libro *Asuntos Internos*, Andrés Klipphan sostiene que para febrero del año 2003 –unos meses antes de que comenzaran las acciones del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires sobre desarmaderos– unos 380 policías eran investigados en la Auditoría de Asuntos Internos por tener algún grado de participación en ilícitos vinculados al robo de automotores (2004: 320).

Las diversas formas que los acopiadores de automóviles han desarrollado, conforme las variaciones de las actividades policiales, van desde los grandes desarmaderos de los años noventa y comienzos de 2000¹² a los talleres más reducidos de los últimos años. Esto implica variaciones en las rutinas para “dormir” los autos y para “generar mellizos”.¹³ También han variado los acuerdos

formales e informales que las compañías aseguradoras mantienen con las instituciones de seguridad,¹⁴ que no pueden ubicarse en su totalidad en el campo de las actividades ilegales.

En este contexto el éxito de la intervención de las instituciones de seguridad sobre el problema de los autos robados obedece a una estrategia que incluyó varios componentes. La presión del Poder Ejecutivo provincial articulada con la realizada desde la opinión pública sobre fiscales y policías para realizar operativos sobre los “desarmaderos”, los amplios y visibles espacios donde se acumulaban autos y autopartes “usados” para su venta.¹⁵ A esto se sumó el cruzamiento y desarrollo de investigaciones internas sobre los policías a los que se sospechaba involucrados en actividades vinculadas a la comercialización de automóviles,¹⁶ y una concentración de actividades de control sobre las propiedades de funcionarios policiales. Por otra parte, estas acciones fueron articuladas desde el Poder Ejecutivo nacional y provincial con los esfuerzos de policías de otras jurisdicciones donde los automóviles, o sus partes, eran trasladados o vendidos. Y, por último, la aprobación de leyes provinciales y nacionales¹⁷ que incrementaron los registros y controles para la transferencia de automóviles usados o la baja de automóviles destruidos. Muchas de estas reformas modificaron el contexto institucional en que podía operar la policía.

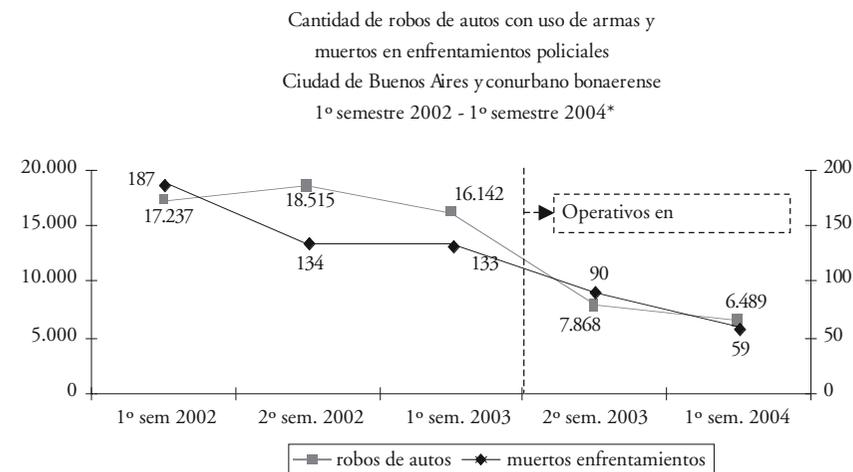
Meses después de este accionar las cifras de robos de autos en el Área Metropolitana se habían reducido. Si para 2002 una serie de razones sociales influyeron en que se incrementaran unos delitos que se estructuraban de un modo determinado, entre otras cosas por el tipo de intervención policial, una serie de decisiones en el año 2003 implicaron una intervención diferente de la policía y de otros actores. Como se señaló, el accionar policial no fue el único factor pero resultó determinante para el cambio en los controles. La modificación de esas intervenciones no puede entenderse solo como una lucha contra la corrupción policial. Esto modificó una lógica de control y de la dinámica del robo y comercialización de autos robados para lo cual el conocimiento y formas de control anterior que las policías tenían de dicho mercado habían resultado esenciales.

Lejos de poder describirse como un avance de la institución policial sobre unas conductas ilegales relacionadas con los automotores, lo que se alteró fueron algunas lógicas de intervención que no se explicaban solo por la corrupción policial. El éxito de estas acciones no puede pensarse sólo como la desarticulación de relaciones ilegales entre policías y propietarios de desarmaderos. Pero sí de las redes de actuación y de protección en las cuales esas protecciones e ilegalidades están incorporadas.

Algo que resulta especialmente importante observar fue que esta reducción es acompañada de una modificación de las lógicas de intervención, lo que a su vez produjo cambios importantes en otras situaciones.

Así, por ejemplo, el impacto de la política contra desarmaderos puede observarse también en la disminución de las muertes en enfrentamientos entre civiles y policías. Según la información de la base de datos del CELS, aproximadamente uno de cada cuatro enfrentamientos armados entre civiles y policías se desencadena a partir de un intento de robo de auto a mano armada.¹⁸ Esto confirma que hubo una modificación importante en las dinámicas de trabajo policial en relación con ese delito.

En el gráfico que sigue se registra el impacto del descenso de robos de autos a mano armada en las muertes en enfrentamientos policiales.



Fuente: CELS sobre base propia de datos de prensa e información de la Dirección Nacional de Política Criminal.

*Nota: Los robos de autos en el conurbano bonaerense durante el 1° semestre de 2004 han sido estimados a partir de los datos del 1° trimestre del año. La proporción de robos de autos con uso de arma en el conurbano han sido estimados según la proporción de robos de autos (en general) ocurridos en conurbano en relación al total de la provincia de Buenos Aires.

El gráfico muestra que, en términos generales, existe una correlación significativa entre ambas curvas.¹⁹ Entre el 2° semestre de 2002 y el 1° de 2003, las tendencias eran un poco más dispares, puesto que la cantidad de robos de autos era ascendente mientras que la cantidad de muertes en enfrentamientos

disminuía.²⁰ Sin embargo, en el último año, el comportamiento de las variables aparece notoriamente asociado, a partir de los operativos en desarmaderos de automóviles.

A su vez, es probable que esta reducción de las víctimas fatales en enfrentamientos con la policía no se deba solo a la reducción de una de las principales circunstancias en las que se producían estos enfrentamientos. Por lo menos en la provincia de Buenos Aires la reducción parece comenzar a fines del año 2001, año en que se produjo un importante cambio en la gestión de la seguridad con la renuncia del gobernador Carlos Ruckauf.²¹

¿Qué elementos interesa mostrar de este caso? Primero responder de modo evidente que el accionar policial puede ser determinante para reducir el delito y la violencia en varios casos. Esto aun cuando muchas de las variables que condicionan esos delitos puedan ser sociales o institucionales.

En segundo lugar, señalar que la policía aparece como uno de los actores determinantes para explicar la reducción, porque su accionar es determinante en las formas en que se administra un conflicto. En el caso argentino el accionar policial es fundamental para explicar las formas de los conflictos, aunque no porque interviene desde el exterior en un campo conflictivo que le es ajeno.²²

En tercer lugar, si el accionar policial es importante para explicar las formas de los conflictos, lo que este caso particularmente señala es que el accionar policial tiene un peso determinante a la hora de dar cuenta de los niveles de violencia que presentará la dinámica de esos conflictos.²³

Caso 2

El accionar policial en materia de faltas y contravenciones

El segundo caso se refiere a otro modo en que la policía interviene sobre las conductas prohibidas que debe regular, las faltas y contravenciones.

Hasta el año 1997 regían en la Ciudad de Buenos Aires los edictos policiales cuya autoridad de aplicación era la Policía Federal Argentina. Estos edictos regulaban básicamente las siguientes conductas: ebriedad y otras intoxicaciones, bailes públicos, reuniones deportivas, desórdenes, escándalos, hoteles, juego por dinero, vagancia y mendicidad, serenos y policía particular. Si uno analiza las estadísticas para observar qué faltas se cometían durante los últimos años de vigencia de los edictos, verá que entre las 106.273 personas detenidas por faltas a edictos en 1994, algunas conductas y figuras

contravencionales eran las más cometidas, o las más perseguidas.²⁴ Casi un 50% del total de las detenciones se relacionaba con el edicto de ebriedad y otras intoxicaciones.²⁵ El edicto de escándalo en el que se concentraban todas las actividades relacionadas con la oferta callejera de sexo ocupaba el segundo lugar con 20.475 detenciones, quedando en tercer lugar el de vagancia y mendicidad que acumulaba 17.025 detenciones. También es importante destacar cómo esa cantidad de detenciones contravencionales había crecido significativamente entre 1992 y 1996: de 59.315 personas en 1992 a 153.473 en 1996.²⁶

En el año 1997 estas conductas en la Ciudad de Buenos Aires pasaron a ser reguladas por un nuevo Código Contravencional, lo que significó varios cambios. Por una parte, un proceso de judicialización de las contravenciones: apareció la figura de un fiscal contravencional encargado de la acusación, se reconoció el derecho a la defensa técnica y la resolución del caso —ya no sólo su revisión— pasó de un funcionario policial a un juez. La reforma también implicó la derogación de varias contravenciones, así como la modificación de la gran mayoría de ellas. Por último la nueva normativa impidió, por primera vez en un código contravencional del país, la detención del presunto contraventor por parte de la policía —salvo en algunas circunstancias muy excepcionales—.

A partir de la vigencia del nuevo código contravencional no solo se reduce casi a cero, como era de suponer, el número de detenciones sino además descienden significativamente el número de actas contravencionales, 89.643 en el año 2001 y 98.721 en el año 2002 (Pita, 2007:19). Cantidades que si se comparan con las cifras anteriores implica que las actas no llegan para 2002 siquiera a representar los dos tercios del total de personas detenidas en el año 1996.

Es interesante ver cómo las figuras que utiliza la policía van cambiando para el año 2002. Un 59% de las actas ingresadas son ahora por el artículo 71º, que sanciona los escándalos provocados por la oferta o demanda de sexo en la vía pública. En segundo lugar el artículo 41º (“obstrucción de la vía pública”) con un 16% y en tercer lugar el 73º (“ensuciar bienes”) con un 10%. Así, mientras la ebriedad desaparece en las nuevas regulaciones se amplía la obstrucción de la vía pública.

También resulta interesante observar qué es lo que se persigue con obstrucción de la vía pública tal como lo regula el artículo 41º. El 78% de las actas son intervenciones sobre la venta callejera con puestos ambulantes: puestos de flores, de verduras y especias, de choripán, de ropas. Luego, un 15% se refiere a la obstrucción derivada del estacionamiento de vehículos sobre la ve-

reda o en el acceso a una rampa para discapacitados. Por último, en un 5% de los casos la obstrucción se debe a la colocación de mercaderías y objetos de locales comerciales en la vereda de éstos y en un 2% a obras de construcción (Pita, 2007: 23).

En 2005 luego de las modificaciones que el código sufre en el año 2004, se observa que el 43,9% de los casos corresponde a infracciones al nuevo artículo 83 que regula el uso indebido del espacio público.²⁷ En este sentido, es interesante señalar que la justicia contravencional decidió no contabilizar más las actas mal confeccionadas, la mayoría de ellas por artículo 71º, con lo cual esto deja de ser procesado por la justicia, aun cuando sigue siendo parte importante del trabajo policial.

Así es que entre ambos períodos, durante la vigencia de los edictos y luego de su derogación se observan cambios en los campos de intervención de las policías que no parecen estar solo condicionados por la ocurrencia o no de las infracciones mencionadas. Y algo también importante es que, en ambos momentos, puede constatar un número importante de conductas sobre las cuales no se registra intervención policial. En principio esto podría obedecer a que dichas faltas no se cometen o a que la policía no interviene en su regulación y persecución, o si interviene no lo registra.

Dos extractos de entrevistas a distintos funcionarios policiales tomadas de un trabajo de la investigadora María Pita son útiles para entender un poco mejor este funcionamiento.

En la primera de ellas, el funcionario policial entrevistado expresa:

De los edictos yo te puedo explicar como funciona la cosa. Antes, a las chicas detenidas [prostitutas] se les aplicaba el 2º h, que puede importar una pena de 21 días, pero eso significaba que las chicas hicieran 30 apelaciones cada día, lo cual produciría una conmoción que no tenía sentido arriesgar entonces en la policía, porque acá todo está pensado...entonces se pensó ¿cual estrategia para reprimir prostitutas se podría emplear en democracia? con el edicto por escándalo, el 1º b. Con esa contravención la contraventora siempre sale. Igualmente, en general las chicas no saben y muchos abogados penales tampoco conocen el derecho contravencional. La policía procede de acuerdo a la cara del abogado. El problema es que la policía no se ocupa de lo que debe, que es de lo policial y lo penal, y se mete en áreas que no le deben incumbir como la social y la moral. Lo que pasa es que está la idea en la institución de que, como

me dijo el subcomisario X, la policía está mas allá del derecho... Porque esto pasa en todas las comisarías, por ejemplo en las comisarías de prostitución como la 16º o la 8º. Y el personal subalterno –y de esto estoy convencido– es víctima del sistema. Con la cuestión de las estadísticas esto es evidente. Por ejemplo, si la comisaría tiene un promedio de 300 contraventores por mes no se puede bajar el promedio –un promedio histórico establecido a lo largo de los años– entonces hay que salir a buscar contraventores. Aplicar ebriedad como se hacía en otras épocas te pone en un problema porque como se justifica que si tengo a alguien por ebriedad no llame al médico? Entonces ahora se puso de moda, porque son modas, escándalo, el 1º b, porque hay que inventar contraventores para no tener problemas. Y bueno, acá caes por portar cara. Si sos morocho, pelo duro y seco, el albañil que vuelve de la obra, caés. Y te dicen tenés que salir a buscar porque si no, no tenés franco. Y no existe la posibilidad de plantear al superior lo irracional de la medida, no se puede discernir, tenés que ir y hacerlo porque si no te comes no tener franco o arresto.

[...] Las personas humildes son objeto permanente de la represión policial. Como dice el comisario de la 18º, donde estoy yo ahora, “ahí hay unos por portación de miseria, hacemos la estadística y que se vayan”. Todo pasa por la presión que viene de arriba, si de los 8000 procedimientos 7999 son taraditos con medio porro. (Material de campo, oficial de policía.) (Pita, 2007: 6.)

En la segunda entrevista puede leerse:

[...] y, lo que más sale son ruidos molestos y también ensuciar bienes, como hay muchos boliches... De 73 muchos son cartoneros, que tiran basura a la calle. A veces nos llaman de CLIBA [la empresa de recolección de residuos], ellos no quieren levantar la basura así, con las bolsas abiertas entonces llaman... en una época se hacía “obstrucción” a los chicos malabaristas... después salió una orden que no había que hacerles a ellos. A los limpiavidrios sí, porque cuando se ponen a limpiar, da el semáforo y ellos siguen ahí, obstruyendo... Pero bueno, lo que pasa es que en comisaría te mandan a buscar actas, te dicen traeme actas... Por ejemplo con los travestis, ¿no? Para mí eso no es una contravención, ellos no alteran la tranquilidad pública.

Porque antes, uno veía un travesti y se quedaba así [hace gesto de sorpresa, con ojos muy abiertos] mirando, pero ahora ya están incluidos, aceptados en la sociedad. Y bueno, a mí no me tocó estar en Godoy Cruz [una calle con alta concentración de travestis que ofrecen servicios sexuales, una suerte de zona roja de la ciudad que luego sería desplazada hacia los bosques de Palermo], pero por donde yo estuve son señoritas. Están ahí parados. Y no alteran. Además ya saben estar ahí, ellos están arreglando, son 30\$, 40\$, 100\$ lo que sea, ven al patrullero con la luz a dos cuadras, y le dicen al cliente, “andá, andá”, dejan pasar al patrullero, el tipo [el cliente] da la vuelta y vuelve después. Y no pasa nada. Por eso vos vas, hacés el acta y ellos ya saben que no pasa nada, pero hay que hacer actas. Además ellos están siempre con abogado, ya saben como es. (Diario de campo. En espera de Audiencia, funcionarios policiales testigos de procedimiento.) (Pita, 2007: 25)

Creo que hay varias frases que son fundamentales para pensar en este caso la pregunta de si la policía reduce las contravenciones, y en tal caso cómo lo hace.

Primero es interesante observar que si bien la primera se refiere al momento de vigencia de los edictos y la segunda transcurre una vez aprobado el código contravencional, existen una serie de similitudes en varias de las rutinas relatadas que la simple lectura de las estadísticas no reflejaba.

En segundo lugar, la intervención policial está sujeta a una serie de rutinas como cualquier burocracia. Estas rutinas generan indicadores que, en el caso de las contravenciones y de las policías argentinas, son cantidades de actas, la cantidad de arrestos, etc. Formas de generar y responder a las presiones. Presiones para detener, presiones para encontrar, que seguramente sean el modo en que se traducen indicaciones o presiones externas. Como se verá en el próximo caso estas rutinas no las determina solo la policía sino que también dependen de las relaciones que la policía establece con las rutinas de otras instituciones, entre ellas la justicia criminal.

En tercer lugar, seguramente muchas de las variaciones se explican a partir de los instrumentos que la policía entiende que está mejor habilitada a utilizar. Si las detenciones eran parte importante de lo que las policías estaban autorizadas a realizar durante la vigencia de los edictos, es probable que el decomiso de mercadería o de las herramientas de trabajo sean, por la dinámica de funcionamiento de la justicia contravencional de la ciudad, una de las herramientas de coacción que las policías consideran más efectivas. Y esto segu-

ramente explique gran parte de las variaciones que se observan en el tipo de conductas perseguidas antes y después de las reformas normativas.

La cuarta observación es que seguramente estas rutinas policiales reducen de algún modo algunos conflictos. La decisión de hacer o no actas sobre los malabaristas en el centro probablemente derive esas actividades a otro lugar de la ciudad. Ahora bien, si esas actividades solo pudieran realizarse en el lugar en el cual se obstaculiza su realización, probablemente no podrán realizarse en otro. Así que la intervención policial reduce algunos conflictos, relocaliza otros, genera nuevos, etc. Y como señalan las estadísticas mencionadas al comienzo de esta sección, el peso de la policía en la regulación de cada actividad es bien diferente.

Quinto punto: hay una serie de tensiones internas en relación a lo que la policía debe hacer, en qué conductas se debe concentrar —por ejemplo delitos o contravenciones— etc. Diferencias que se ven también en relación al trato que las policías dan a lo que el policía de la primera entrevista llama “sectores humildes”. Sectores que en el caso de las policías argentinas son aquellos con los que los funcionarios policiales están mayoritariamente en contacto.

Un sexto punto sobre el que interesa prestar atención es que, como dice el policía de la primera entrevista, las intervenciones policiales están pensadas, decididas, sin importar ahora el nivel o lugar donde se deciden, y no son productos de la desidia o resultado de la omisión. Estas acciones policiales relatadas son el resultado de una dinámica que responde a una racionalidad (quizás no siempre sea la racionalidad democrática, ni sea una dinámica burocrática tan “prolija” como las de manual).

Otro aspecto relacionado con lo anterior que debe resaltarse es que esas presiones de las que hablan los policías a veces provienen de los superiores, pero también son presiones que provienen del exterior. Si de las entrevistas policiales parecen deducirse rutinas que se reproducen largamente en el tiempo, también se observa cómo estas rutinas se ordenan y reorganizan muy a menudo conforme esas presiones a las que la policía parece particularmente sensible.

Un último párrafo, que proviene de las declaraciones testimoniales en una investigación judicial, permite introducir otro aspecto común en el control de las contravenciones.

Una vendedora ambulante manifestó en la causa que “tanto la declarante, como otras colegas que se dedicaban a lo mismo, no tenían ningún ‘arreglo’ por cuanto la capacidad económica no lo permitía

y ni siquiera se les insinuó o se les pidió que pagaran algo. Pero puede decir que había una diferencia entre los vendedores como la declarante, que trabajaba sobre la vereda colocando las prendas sobre una manta, y los vendedores más grandes que trabajaban también en la vereda pero colocando sus productos sobre una mesa o un tablón sobre caballetes. Éstos, según se comentaba, sí pagaban una suma para que los dejaran trabajar, dinero que le era pagado al comisario o al subcomisario, no lo sabe bien. Que desconoce cuánto era el dinero que pagaban y con qué frecuencia, pero se comentaba que los vendedores con mesas pagaban y los dejaban trabajar en paz, cosa que sí puede decir la declarante, puesto que, mientras a quien habla la echaban a los otros no se les decía nada...” Respecto a la comisión de estos delitos el testimonio de un oficial consta en la causa en los siguientes términos: “Por comentarios informales tomó conocimiento o se enteró que había algunos comercios o vendedores ambulantes que estaban ‘arreglados’ con el comisario, es decir, le pagaban una suma mensual a cambio de benevolencia en eventuales actuaciones...”; del mismo modo, un suboficial declaró que en la comisaría circulaba la versión de que propietarios de hoteles o de establecimientos como confiterías o bares pagaban un “abono” al comisario. El escándalo provocado por las imágenes del juez federal en un local en el que se ofertaba sexo mostró que la Policía Federal no solo participaba de la regulación/protección de la oferta de sexo callejero. (Chillier, 1998: 6-7)

El factor que aparece con frecuencia mencionado, es que las decisiones y prácticas policiales también se articulan conforme el pago de cánones para la realización de determinadas actividades. Los “arreglos” para la venta ambulante, el juego, o la autorización para el funcionamiento de distintos tipos de locales, como se ha observado actualmente en la causa judicial sobre la investigación de los cánones pagados a la policía por el local bailable República de Cromañón.²⁸

La circulación de dinero y de otras mercancías, lo que por lo general es englobado bajo el nombre genérico de corrupción, es útil para explicar el funcionamiento de muchas de las actividades policiales. Es más, en muchos casos estas circulaciones presentan un grado de estructuralidad tal que aparentan ser solo esas lógicas las que sostienen buena parte del funcionamiento de las policías argentinas.²⁹

Pero, por cierto, no es esta circulación de bienes el único factor, ni en muchos casos el principal, que rige los cambios de criterio, o la orientación discrecional que tiene el accionar policial. Ni la principal variable que explica la relación de la policía con los diversos grupos sociales. En tal sentido, una política de transparencia o control de la circulación de esos fondos y mercancías puede implicar modificaciones o inclusive puede ser necesaria, pero está lejos de ser suficiente para una democratización del trabajo policial. Esto es importante para repensar algunas posiciones políticas donde la “corrupción policial” es el factor utilizado para explicar por qué las policías argentinas no pueden ser entendidas conforme la lógica de la muralla que se mencionó al principio de este trabajo.

Aparece entonces que las actas policiales no son el simple reflejo de las infracciones que se cometen, ni tampoco sólo reflejo de las conductas que la policía decide perseguir, sino más bien el resultado de ambas operaciones. Y para ver sus resultados concretos resulta importante ver cómo se desarrollan cada una de las operaciones mencionadas en los puntos anteriores. Como muestra este caso, ese encuentro entre infracción y persecución está mediado de muchas circunstancias: el tipo de instrumentos habilitados a la policía, las presiones, intereses, acuerdos y resistencias. Circunstancias que también son procesadas hacia el interior de la policía de modo heterogéneo por los distintos grupos que la componen.

Corolarios de los casos: las dinámicas policía-delito en Argentina

En esta primera parte se ha visto que el trabajo policial es uno de los espacios institucionales sobre los cuales, y con los cuales, operar en cualquier política para reducción del delito y la violencia.³⁰ Pero antes de completar la respuesta al primer grupo de preguntas es importante agrupar algunas de las conclusiones que surgen de los casos analizados.

La primera conclusión es que la metáfora de que la policía tiene sólo una línea de contacto con el delito no resulta útil para explicar el funcionamiento de las policías. La imagen de una frontera o muralla que separa lo legal de lo ilegal y que la policía está encargada de vigilar no parece demasiado útil para entender el trabajo policial en el contexto local. La policía no solo tiene diversos puntos de contacto con el delito, sino que de unirlos la imagen resultante será más la de una red que la de una línea. Y si ponemos esa red en movimiento va a ser más fácil abordar la relación entre policía y delitos como si

se tratara de varias dinámicas que se entrecruzan que como oleadas que deben ser contenidas. Es claro que en esas redes, en esas dinámicas, van a existir momentos, tramos, secciones en que la relación entre policía y delitos o policía e ilegalidades se presente como una frontera. Sin embargo, esos serán pequeños recortes y focalizar la atención en ellos va a otorgar una imagen ficticia del trabajo policial, por lo menos en el caso argentino.

A su vez, resulta importante aclarar que no se está señalando que la policía tolera algunos delitos y persigue otros, ni tampoco de la inevitable selectividad de cualquier sistema criminal. Sino de cuales son las capacidades y modos de lidiar con el delito de las instituciones de seguridad en el contexto local. Claro que esas capacidades van a generar tipos de selectividad.

En segundo lugar, no solo no hay una frontera, una línea, sino que también hay diversos planos, distintos mundos. La policía puede ser un actor central en la regulación de algunos tipos de actividades delictivas. Pero, a su vez, puede no tener ninguna capacidad o ser un actor menor en otras dinámicas. En algunas dinámicas delictivas la policía muestra una capacidad importante para determinar sus formas y niveles, y en otras su actuación aparece como menos influyente. Y no se trata solo de que nuestras policías casi no intervienen en la dinámica de delitos financieros, o en los asesinatos ocurridos en barrios cerrados, sino que incluso en los mundos cercanos en los que intervienen tienen distintos niveles de incidencia por diversas razones. Pueden ser actores fundamentales en la organización del juego, mientras son actores importantes pero secundarios en algunos de los circuitos del tráfico de personas. Inclusive en esas dinámicas en las que se produce el delito, esas redes de ilegalidades, las policías pueden tener capacidad importante de regulación sobre algún sector/actor de esa dinámica y escasa o nula sobre otro de los tramos.

Esas son cuestiones de hecho, que dependen de las capacidades y relaciones de las policías. Capacidades que, como se observó en los casos analizados, se pueden modificar en el transcurso del tiempo.

En tercer lugar, puede decirse que no hay una sola modalidad de intervención de la policía. En los diversos espacios de intervención de la policía ésta lo hace con más o menos violencia, usando unas u otras facultades, capacidades, etc. Por ejemplo, las facultades de detención por averiguación de identidad pueden ser una herramienta importante en el control de espacios comerciales en algunos departamentos de la provincia de Buenos Aires, pero son herramientas de uso residual en la investigación de otros tipos de delitos.

Un cuarto punto que muestran los casos analizados es que: las distintas dinámicas, el peso relativo de las policías en cada espacio y los instrumentos uti-

lizados no los construye la policía de modo autónomo. Son el resultado de una interrelación de acciones y omisiones de otros actores. La estructura político-institucional y electoral de cada jurisdicción aparece como actor fundamental, así como los medios de comunicación. Sin embargo, suele aparecer menos visible la gran influencia que el Poder Judicial y grupos asociados a éste tienen en la determinación de las dinámicas policiales —las rutinas aceptadas, los distintos estándares de allanamientos conforme los actores involucrados, etc—. Esto de ninguna manera implica negar, ni relativizar, el importante peso político que tienen las policías argentinas y la enorme capacidad, que aun en el marco de su asociación con otros actores, tienen de determinar sus lógicas de intervención. Solo busca llamar la atención sobre que en cada lógica de intervención, en cada dinámica, es importante tomar en consideración cuáles son los otros actores institucionales que tienen capacidad de respaldar o contradecir estas prácticas.

Un quinto y particularmente importante corolario es que si bien la corrupción policial, los negocios policiales, estructuran y explican una parte muy importante de la dinámica policía-delito, no es el dinero el único valor de intercambio que explica el armado de estas dinámicas. No puede negarse la capacidad que a las policías les otorga la participación en redes delictivas cuando eso está asociado al uso de los instrumentos policiales (información, uso de la coacción, etc.). Pero es un grave error sostener que la única capacidad de las policías en las dinámicas delictivas se debe a la participación policial en esos negocios, y que es desde esa participación ilegal desde donde los regulan ya sea sancionando o protegiendo. Los casos analizados muestran que la participación de funcionarios policiales en los intercambios de dinero o bienes está lejos de ser la única variable que explica la dinámica de cada caso.

Esto es particularmente importante asociado a la primera conclusión. En muchos casos se ha planteado que es precisamente la corrupción lo que transforma a aquello que “debía” ser un ejército en una “banda”. Pero los casos anteriores muestran que aquellos espacios en que el accionar policial es determinante, es el modo en que en la institución se procesan distintas variables (internas y externas) lo que explica las formas y niveles que la policía logrará darle a una determinada actividad delictiva. Entre ellos, distintos tipos de variables pueden mencionarse: la capacidad política de los distintos sectores involucrados, o de los diversos sectores afectados, la visibilidad del conflicto, los valores institucionales acerca de cuales son los efectos de una actividad delictiva que deben ser evitados, etc.

A modo de síntesis, puede decirse que lo más útil va a ser pensar a la policía como una institución con una importante capacidad de modular una

serie de conflictos. Y en esa modulación incluye las formas y las dimensiones del delito. Pues participa en las condiciones o escenarios de su producción, y a veces de la producción misma de estos hechos. Esta capacidad de modular, que es determinante en algunos ámbitos (así como inexistente en otros) hará que las formas y dimensiones de ese delito no sean entendibles sin incluir el accionar policial. Pero en esa forma, en esa modulación, se juegan muchas variables, dimensiones: quiénes son los sectores afectados, cuáles son los territorios en que ese delito se puede cometer, cuáles son sus consecuencias, qué modalidades están más autorizadas. Esa capacidad de modular incluirá en muchos casos una capacidad de reducir (y por lo tanto de aumentar) la ocurrencia de esos delitos por un tiempo determinado o de modificar la lógica de producción generando que esa actividad produzca variaciones en las consecuencias de esa actividad delictiva y, por tanto, en el modo en que son afectados los distintos actores, que es un universo más amplio que el de víctima y victimario.³¹

En esa dinámica la institución policial no siempre se va a presentar cohesionada, o como un actor monolítico. Su aparente cohesión frente a otras corporaciones, fortalecida por elementos simbólicos y reglamentarios, no debe llevar a suponer la inexistencia de tensiones que las cruzan internamente. Tensiones que son producto, precisamente, tanto de sus divisiones del trabajo horizontales y verticales, de las distintas redes de relaciones y de las dinámicas externas en las que interviene. Tensiones que no siempre se resuelven pacíficamente. Mientras unos agentes se ven envueltos en enfrentamientos en los que mata y pierde la vida con noveles ladrones de automóviles, otros participan activamente de las transacciones de esos autos, o garantiza las condiciones de seguridad de los negocios y personas que comercian finalmente esas piezas robadas. Tensiones que a veces son solo objetivas y otras veces logran ser encarnadas por diversos sectores dentro de las policías.

Es probable que en el contexto moral y político en que se da el debate sobre la relación policía-delito, resulte difícil de aceptar que las agencias estatales del sector seguridad tiene una gran capacidad para conformar y determinar la realidad externa a ellas, capacidad que otros sectores del aparato institucional argentino también han demostrado en relación con las actividades “privadas” de áreas distintas a la seguridad. Capacidad que se nutre de una serie de capilaridades donde se entrecruzan intervenciones legales, ilegales y sobre todo una amplia “zona gris”.³²

Segunda parte

Los ejes de las reformas policiales

En los últimos años tuvieron lugar distintos tipos de reformas destinadas a incidir sobre el accionar policial. Por lo general se interpretan bajo el nombre de reformas policiales solo aquellas modificaciones en el diseño o estructura institucional. Sin embargo, las políticas que inciden sobre el accionar policial y la dinámica policía-delito incluyen otra serie de políticas que alteran los instrumentos de intervención policial y su relación con otras instituciones y con la sociedad civil, tales como la modificación de los códigos de faltas, o de las normativas sobre acceso a la información, los códigos procesales, las normativas que regulan las facultades policiales, etc. Por otra parte, también existen una serie de políticas que, sin intervenir sobre las estructuras policiales ni los estándares de actuación o facultades policiales en sentido estricto, pueden tener —o por lo menos eso pretenden— incidencia sobre las dinámicas policía-delito. Ejemplos de éstas son los planes sobre robos de automóviles descriptos en el caso uno, o modificaciones de rutinas de patrullaje como el plan cuadrante establecido en la provincia de Buenos Aires en el año 2002,³³ o la incorporación de las lógicas de mapeamiento y control del delito.³⁴

Estas reformas abordaron distintos campos. Espacios donde se reflejan diversas posiciones acerca del gobierno institucional, lo que la policía es o debe ser, y cómo debe relacionarse con otras instituciones y con la sociedad civil. Este trabajo abordará solo algunos de ellos a fin de señalar cuáles son estas líneas de tensión para ensayar luego algunas observaciones sobre el modo en que estas reformas inciden en el accionar policial frente al delito.

Varias son las reformas que alteraron la estructura orgánica tradicional de las policías en Argentina. Quizás la más conocida y una de las más amplias, haya sido la de la provincia de Buenos Aires en el año 1998. Pero también hubo reformas en la estructuras de las policías de Mendoza, San Luis, y Santa Fe, entre otras.

Los ejes abordados por estas reformas fueron variados: el gobierno y control de las policías; las instancias de participación ciudadana en el diseño de la actividad policial; la organización de las policías en razón de su especialización, centralización o descentralización; y los elementos del perfil profesional, entre otros.

El gobierno de las policías y de las políticas de seguridad

En el esquema tradicional las leyes orgánicas de las policías destacan que se trata de cuerpos de seguridad civiles.³⁵ Sin embargo, en la normativa y en la práctica las instituciones policiales se han estructurado con esquemas de autoridad militar, jerarquías rígidas y sistemas de control interno corporativos, y poco transparentes (Abregú, Palmieri y Tiscornia, 1998: 57).

Estas lógicas implican para las estructuras policiales tradicionales dos características que se retroalimentan y las alejan del diseño institucional democrático. Por una parte, niveles muy elevados de autonomía y de clausura, al menos formal, frente a otras organizaciones y sectores externos a ella. Sean estos estatales o de la sociedad civil. En segundo lugar, esta autonomía y nivel de corporativismo se encuentran asociados a concepciones marcadamente militares.

Frente a ello, una de las líneas contenidas en las políticas de reforma se relacionó con la necesidad de impulsar una conducción civil. Distintas circunstancias explican y avalan que, en países como Argentina, el gobierno democrático de las políticas e instituciones de seguridad se entienda asociado al gobierno civil de la institución y de las políticas de seguridad.³⁶

Esta perspectiva tiende obviamente a contrarrestar que las prácticas policiales se asocien a las lógicas de intervención militar,³⁷ y a lograr que el diseño y gobierno de las instituciones policiales reviertan los lineamientos corporativos endógenos. También apunta a que la conducción de estas políticas dé cuenta de la complejidad de la problemática de la seguridad y evite reducirla sólo a intervención policial.³⁸

Estas tendencias se expresaron en la creación de ministerios específicos encargados de todos aquellos temas relacionados con la seguridad, quitándolo del área de la cartera de gobierno donde se ubicaba tradicionalmente la institución policial.³⁹ O en el fortalecimiento de los ministerios y secretarías de las cuales dependían las instituciones. En otros casos, se trató de reformas a las leyes orgánicas de las policías, colocando funcionarios políticos y de carrera civil a la cabeza de distintas áreas en que se reorganizaba las policías.⁴⁰ A nivel nacional, en 2004 se modificó la lógica del convenio policial argentino, reforzando las funciones del Consejo de Seguridad Interior.

Una reforma ambiciosa en este esquema fue la de la provincia de Buenos Aires, seguida por la provincia de Mendoza.⁴¹ En algunos casos las reformas también implicaron la ruptura con algunas de las características que las instituciones de seguridad heredan de las militares.⁴²

En algunos casos la conducción civil estuvo acompañada de la transferencia parcial de la capacitación policial a universidades nacionales. Esto contribuyó a la generación y crecimiento en los últimos años de un grupo de académicos, profesionales y funcionarios externos a las policías que desarrollaron conocimientos en el tema.⁴³

Analizar el gobierno de las policías implica necesariamente algunas discusiones sobre la conducción de las políticas de seguridad, sin embargo los límites de ambos debates quedaron bastante superpuestos. Por una parte, porque las reformas policiales de la segunda mitad de la década del noventa no expresaron la tensión entre defensa y seguridad interior que se observa en otros contextos, dado que una serie de políticas desarrolladas desde el regreso de la democracia en 1983 había separado con bastante éxito ambas áreas. Por otra parte, más allá de que las reformas fueran acompañadas de una retórica en la cual la seguridad implicaba necesariamente intervenciones no policiales, el gobierno de la seguridad quedó bastante asociado al gobierno de las instituciones policiales y cuando se lo amplió fue para incluir bajo una misma lógica de conducción las policías y las políticas sobre justicia criminal.

Las instancias de control

En su diseño tradicional, los mecanismos de control interno y el sistema disciplinario complementan las lógicas institucionales militarizadas de las policías, su funcionamiento corporativo de autogobierno y la autonomía funcional. Estas dinámicas se construyen con normas reglamentarias que castigan las denuncias de las irregularidades cometidas por los superiores,⁴⁴ prohíben los niveles más elementales de acceso a sus decisiones por parte de personas externas a la institución,⁴⁵ y articulan jerarquizados y efectivos sistemas de coacción sobre los funcionarios policiales que se resisten a realizar las prácticas institucionales apoyadas por la dirección de la institución.

Una de las características de estos mecanismos ha sido su incapacidad de procesar quejas externas, en particular cuando éstas se refieren a violaciones de los derechos humanos tales como abusos de la fuerza letal, ejecuciones, y detenciones masivas (Palmieri, Martínez, Sozzo, y Thomas, 2001: 210-213).

En este campo, y en línea con las modificaciones en la conducción, los procesos de reforma que analizamos se han caracterizado por la creación de instancias de control externo a la institución policial, aunque, por lo general,

dentro de la órbita de los ministerios o carteras políticas bajo las cuales se ubicaba a las instituciones policiales.

En varias instituciones de seguridad del país se llevaron adelante este tipo de reformas. Solo para mencionar algunos ejemplos, las provincias de Buenos Aires,⁴⁶ Santa Fe,⁴⁷ Córdoba,⁴⁸ y Mendoza.⁴⁹ Frente a ello las políticas para defender la dinámica más tradicional de los organismos de Asuntos Internos ha sido elevar la jerarquía del departamento dentro de la institución y tratar de diluir sus elementos más evidentemente antidemocráticos.⁵⁰

Por lo general, esta nueva instancia, llamada Inspectoría o Auditoría, traslada para sí la capacidad de analizar las faltas graves y ha tratado de desarrollar un papel más proactivo en materia de controles. Por lo cual estos organismos acompañaron las líneas políticas de los ministerios bajo cuya órbita fueron creados, desarticulando las prácticas que esa gestión había fijado como prioritarias, así como desentendiéndose de otras que la gestión ministerial entendía que podían/debían ser conservadas.⁵¹

A su vez, la creación de estas oficinas estuvo acompañada de nuevas rutinas y tipos de intervención en relación con los tradicionales mecanismos de asuntos internos. Algunas normas persiguen que el resultado de las investigaciones de las auditorías se refleje en reformas en los planes de estudio o normativas policiales.⁵² Todas ellas han incorporado personal civil en tareas que se entendían restringidas a funcionarios policiales.⁵³ También las nuevas leyes llegan a prever la interacción con organismos, organizaciones y entidades externos a las fuerzas para corregir las “malas prácticas”, a quienes se asigna funciones participativas en materia de seguridad.⁵⁴

Por lo general los nuevos organismos han fortalecido los derechos del personal policial sometido a sus procedimientos, mejorando los mecanismos de defensa y estableciendo plazos más estrictos.⁵⁵ Sin embargo, en varios casos este fortalecimiento de derechos se vio neutralizado por leyes de emergencia policial que suspendían la estabilidad y otros derechos laborales de los integrantes de las policías.

Un dato interesante sobre el diseño de los mecanismos de control ha sido la incorporación de la Defensoría del Policía entre los nuevos organismos creados a tal fin. Su objetivo es generar un espacio relativamente independiente —dado que la Defensoría se encuentra a cargo de un abogado sin estado policial— donde los funcionarios policiales pueden canalizar sus demandas y defenderse frente a vulneraciones de sus derechos provocadas por las decisiones institucionales. Esto configura una instancia interesante teniendo en cuenta la prohibición de sindicalizarse que aún mantienen las policías en Argentina.⁵⁶

Si bien este fue el diseño predominante de los organismos de control, los procesos de reforma no han generado espacios de control externos que hayan planteado un contrapunto con las instituciones policiales, al modo de las instituciones de control existentes en otros países de la región⁵⁷ o, siguiendo la experiencia de nuestro país en materia de control del servicio penitenciario.⁵⁸

Especialización y descentralización

Las policías argentinas históricamente se organizaron como estructura vertical —con un jefe policial, oficiales y suboficiales—, con unidades regionales de seguridad y brigadas de investigaciones que separaban su actividad por jurisdicciones o por el tipo de delito bajo su órbita, a lo que se sumaban algunas divisiones especiales. La mayoría de las policías del país, con excepción de la Policía de la Provincia de Córdoba, conjugan las funciones de policía de seguridad y de investigaciones.

Las reformas en Argentina promovieron de forma más o menos acentuada la especialización y la descentralización. Uno de los documentos que más enfáticamente apostaba a las ventajas políticas y funcionales de la especialización fue el “Plan de Reorganización General del Sistema de Seguridad e Investigación de los delitos de la provincia de Buenos Aires”. El documento proponía identificar diferentes funciones básicas dentro del sistema policial y a partir de ahí “fraccionar la actual estructura en nuevas estructuras” y conformar análogamente distintas policías encargadas de cada una de las funciones, estructuradas orgánicamente también en forma diferencial y con sus respectivos órganos de conducción (Palmieri, Filippini y Thomas, 2001: 9).

A modo de ejemplo, algunas de estas divisiones pueden observarse en la ley 13.482 de unificación de las normas de las policías. En su artículo 2º establece que “sobre la base del principio de especialización” organiza las policías en las siguientes áreas, que a su vez se dividen en distintas policías y organismos: Área de las Policías de Seguridad,⁵⁹ Área de las Policías de Investigaciones,⁶⁰ Área de la Policía de Información,⁶¹ Área de la Policía de Comunicaciones y Emergencias,⁶² y Área de Formación y Capacitación Policial.⁶³ Es interesante observar que la Ley 12.155, de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, aprobada en 1998, había dividido a las policías en otras especialidades: Seguridad, Investigación en función judicial, Tránsito y Custodia y Traslado de detenidos.⁶⁴ Por otra parte, la unificación de la carrera en algunas policías es una medida que rompe la división entre oficiales y suboficia-

les, aunque todavía no ha transcurrido el tiempo suficiente para evaluar sus efectos concretos, siempre se ha entendido como una de las medidas importantes para desarticular el perfil militar de las instituciones de seguridad.

Los procesos de descentralización a veces priorizaron departamentos judiciales, en otros municipios o regiones en los que se organizan las jurisdicciones locales. Las dificultades de estos procesos de descentralización son que por sus dinámicas muchas reformas implicaron en la práctica una concentración de las decisiones. A su vez, los tiempos, intereses y requisitos de las reformas de las instituciones policiales no siempre coinciden con los de aquellas organizaciones que, conforme el diseño de la descentralización, deberían participar en el nuevo diseño de la toma de decisiones, sean estos los municipios, las fiscalías departamentales, u otras dependencias públicas.⁶⁵

De todos modos, estas iniciativas no terminaron de fortalecer nuevos espacios institucionales en las instancias locales. En la práctica, por ejemplo, al Ministerio Público Fiscal todavía le ha costado desarrollar muchas más capacidades de organización del trabajo policial que las que, en los modelos anteriores, tenía el juez de Instrucción.⁶⁶

Por otra parte, las separaciones en términos de especialización, nunca terminaron de ser lo suficientemente rígidas y sistemáticas como para implicar carreras policiales diferenciadas y continuaron primando las anteriores e informales divisiones, por ejemplo entre técnicos y policías de calle.

Sin embargo, la Policía Buenos Aires 2, creada en el proceso iniciado en 2004, implicó la creación de un cuerpo policial especializado y con claras separaciones con la organización policial existente. Incluso inicialmente se especulaba que fuera el punto de partida desde el cual conformar una policía del área metropolitana de Buenos Aires. Esta nueva Policía fue “concebida como fuerza de seguridad de respuesta rápida, apta para la actuación de comando conjunto o unificado” y, en esta línea, se dispuso su creación como institución civil a la que se le prohíbe “realizar cualquier otra diligencia que no sea la de patrullar y desplegar acciones estrictamente preventivas”⁶⁷ y que “actuará en el territorio de su jurisdicción de un modo descentralizado”.⁶⁸

Perfil del funcionario policial

Los procesos de reforma, por lo general dentro del rótulo de profesionalización, incluyen el interés por cambios en el perfil del funcionario policial.

Estos cambios tratan de reducir los elementos que asocian a los policías con los integrantes de las fuerzas armadas y los alejan del resto de los funcionarios públicos.

En el contexto de reformas, varias instituciones eliminaron la división entre oficiales y suboficiales que se hereda de las fuerzas armadas y organizaron un escalafón único.⁶⁹ Las relaciones entre perfil profesional y especialización ya fueron mencionadas en el apartado anterior. La incorporación de estándares constitucionales y de principios de derechos humanos, y el trabajo con los fiscales también buscó modificar el perfil de funcionario policial.

En temas de formación el aumento de requisitos de instrucción para el ingreso, la exigencia de título universitario para el acceso a determinadas jerarquías son aspectos que comparten tanto los procesos de reforma institucional como aquellos que sostienen la necesidad de mejorar la estructura tradicional. La participación en los cursos de formación, de reentrenamiento o cursos superiores de universidades nacionales fue también una novedad de los procesos de reforma.

También la incorporación de funcionarios no policiales al gobierno de la institución implicó la anexión de nuevas tecnologías que en ocasiones complementaron y en otras complementaron los tradicionales saberes policiales. Un ejemplo de ello es el desarrollo de intervenciones basadas en mapas delictivos (Saín, 2005).

Sin embargo, debe destacarse que los procesos mantuvieron el “estado policial”, uno de los núcleos fundamentales para la conformación de la identidad del funcionario policial. Este estado que formalmente es definido como la situación administrativa que resulta del conjunto de deberes, obligaciones y derechos del personal policial, es, según lo expresan los mismos policías, “más que eso, es una forma de sentir, un modo de vivir. El policía lo es durante las 24 horas del día, no solamente durante las horas de servicio” (Palmieri, Filippini y Thomas, 2001).⁷⁰ De esta forma, esta figura legal constituye un factor de cohesión interna y de diferenciación respecto del resto de los profesionales, incluidos los funcionarios públicos.

Varias de las reglas que rigen la carrera policial tampoco sufrieron alteraciones. Los ascensos periódicos se han seguido rigiendo por las mismas reglas, las posiciones no son concursadas por un periodo de tiempo como ocurre en otras posiciones de la administración. Las reglas de disponibilidad y prescindibilidad y de retiro se han seguido rigiendo por patrones similares a los de las fuerzas armadas. En su dinámica de trabajo cotidiano y la composición salarial de los agentes policiales incluye estructuralmente una gran cantidad de

horas adicionales. Cuestiones que junto al estado policial articulan la identidad tradicional.

Además, aunque el fortalecimiento de los derechos del personal policial integró el programa de las reformas,⁷¹ en la práctica estos planteos se vieron negados varias veces por leyes de emergencia policial y situaciones de excepción que suspendían la estabilidad y otros derechos laborales de los integrantes de las policías.⁷²

Hay pocos análisis sobre lo que estos procesos de reforma generaron en cuanto a cambios de la identidad y cultura policial. Algunos trabajos y entrevistas permiten ver un mayor nivel de apertura hacia otros actores sociales que no fueran el público tradicional con el que se relacionaba preferentemente la policía, así como una revisión de valores democráticos. Sin embargo, los mismos trabajos señalan falta de cambios en los núcleos duros de la cultura y rutinas de trabajo y la generación de resistencias a partir de procesos de reforma que la cultura policial incorporó como externos, intrusivos y agresivos.

Mecanismos de participación ciudadana

Otra línea de las reformas institucionales fue la articulación de una serie de “instancias de participación comunitaria” en las que la policía intercambiaba distintos tipos de información, opiniones, actividades y, en algunos casos, decisiones con sus participantes. Estos foros, consejos o reuniones de seguridad tuvieron perfiles muy diversos. En algunos casos solo fueron reuniones donde la policía buscaba eco a sus perspectivas de trabajo y se reunía con aquellos sectores locales que acompañaban su trabajo. En pocos casos estos foros alcanzan un nivel más sofisticado de desarrollo.

El perfil de estas instancias y las dificultades para su funcionamiento pueden observarse en los Foros de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Durante el proceso de reforma iniciado en 2004, se generaron cerca de 300 foros en toda la provincia aunque con distintos niveles de funcionamiento.⁷³ Estas instancias han administrado tres tipos de programas. Por una parte, proyectos y planes destinados a atender básicamente lo que se ha dado en denominar poblaciones de riesgo (mayoritariamente jóvenes que aparecen vinculados con distintos tipos de infracciones a las leyes penales). Esta línea de trabajo es lo que los foros llaman Programa de Respuesta Múltiples (PRM) y buscó dotar a los foros de la capacidad de distribuir otros instrumentos para responder, administrar distintos conflictos que se

planteaban en los debates. Básicamente la disponibilidad de estos instrumentos ha dependido más del Ministerio de Seguridad que de los gobiernos locales, y ha sido producto de un armado con altos grados de trabajo “artesanal” al interior de las agencias de asistencia social provinciales y nacionales.⁷⁴ Una segunda línea de trabajo, son los planes de prevención situacional, donde los participantes del foro hacen un plano de los hechos que plantean prevenir y, a partir de eso, se acuerda con la policía y otros organismos públicos un plan de acción que se plasma en un acta acuerdo.⁷⁵ La tercera línea es el programa de Control y Evaluación de la Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio Policial (cuyas compañeras o encerradas siglas son C.E.R.C.A.). En este caso se trata de una serie de relevamientos sobre la opinión de los vecinos y, al mismo tiempo, de la puesta a disposición de los integrantes del foro de todos los recursos con que cuenta la dependencia policial (presupuesto, personal, fondos para horas adicionales, móviles, etc.) así como de otros servicios de seguridad en la zona (seguridad privada, etc.). Ahora bien, esta información que debía ser insumo de la línea de trabajo anterior no ha logrado brindarse de modo sistemático. Por otra parte, los proyectos legislativos para establecer el proceso de reglamentación y conformación efectiva de los foros estaban demorados para noviembre del año 2007.

Los Foros de Seguridad —denominados vecinales, departamentales o municipales según el ámbito de competencia territorial de cada uno de ellos— son organismos colegiados con integración plural y representativa —miembros de organizaciones de la sociedad civil, representantes políticos y funcionarios de seguridad de la zona—. La ley les asigna a los foros un amplio conjunto de funciones participativas en materia de seguridad pública tales como evaluar el funcionamiento y la actividad de los organismos policiales y de seguridad privada, derivar demandas comunitarias, formular sugerencias o participar en la elaboración de planes de prevención (Palmieri, Filippini y Thomas, 2001: 18).

Una característica común de estos espacios de participación es que, en general, han sido convocados desde los actores institucionales y su configuración se ha visto fuertemente impactada por las ideas y objetivos de la institución convocante y el perfil de la reforma en el cual cada consejo o foro se creaba o recreaba. Y estos foros y mecanismos han demostrado poca capacidad para sobrevivir al esquema o gestión en la cual se generaron.

Un ejemplo claro de esta impronta institucional es que en algunos casos, como en la ciudad de Buenos Aires, existieron foros convocados por la Ciudad para generar una instancia de incidencia sobre una institución poli-

cial que no dependía del gobierno local, y la creación de esos foros fue acompañada por otros foros creados por la misma policía a fin de contrarrestar la instancia generada por el gobierno local.

Nuevos estándares de trabajo policial

Desde 1983, con la reinstauración de la democracia, una serie de principios de derechos humanos fueron incorporándose al diseño de las facultades policiales. Ya fuera mediante la gradual adaptación de la normativas internas a los tratados internacionales suscriptos por Argentina o por la modificación de normativas debido a la reacción social frente a casos concretos de violaciones de derechos humanos facilitadas por normas que autorizaban un accionar policial violento y sin mayores controles.

La ley de Seguridad Interior estableció que los reglamentos de las instituciones de seguridad que integraran el sistema debían incorporar las recomendaciones del Código de Ética Profesional establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas.⁷⁶

Las normativas policiales en diversos casos fueron incorporando principios como la “razonabilidad” y la “gradualidad” del uso de la fuerza priorizando el deber preventivo y disuasivo antes del uso efectivo de la fuerza para preservar la vida y la integridad física de las personas. Sin embargo, no existían acuerdos respecto de cómo trasladar estos principios retóricos y abstractos a la práctica, y cómo manejar las tensiones entre estos principios y facultades reñidas con normas constitucionales que habilitaban prácticas concretas (Palmieri, Filippini y Thomas, 2001: 15).

Por su parte, la ley 13.482 avanzó en esta línea incluyendo dentro de los principios básicos de actuación policial, aparte de los ya mencionados, postulados como: “Observar en su desempeño responsabilidad, respeto a la comunidad, imparcialidad e igualdad en el cumplimiento de la ley, protegiendo con su actuación los derechos fundamentales de las personas, en particular los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional y Provinciales y en las Declaraciones, Convenciones, Tratados y Pactos complementarios”.⁷⁷ También utilizó en otros apartados el lenguaje preciso de convenciones internacionales: “No infligir, instigar o tolerar ningún acto de torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o cualquier otro tipo de circunstancia especial o situación de emergencia pública para justificar la comisión de delitos contra la vida, la libertad o la integridad personal”.⁷⁸

Nuevamente se advierte que la retórica de los derechos humanos es incluida ampliamente en las bases legales de las policías. Sin embargo, es necesario cuestionar con qué propósito concreto se incluyen estos principios.

Como se adelantó, hubo otras modificaciones originadas por casos emblemáticos de violación a los derechos humanos. En 1991, muere Walter Bulacio luego de haber sido privado de su libertad por funcionarios de la Policía Federal Argentina, en el contexto de una detención masiva, comúnmente conocidas como *razzias*. Las protestas ante su muerte generaron reformas en la tradicional facultad policial de detención por averiguación de antecedentes. La reforma incluyó la modificación de los motivos de la detención, incorporando controles judiciales y reduciendo el tiempo de duración máximo autorizado para una privación de la libertad que no requiere autorización judicial.⁷⁹ Modificaciones similares se introdujeron en otras jurisdicciones posteriormente. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al condenar al Estado Argentino en el año 2003, señaló la insuficiencia de estas reformas dado que en la práctica estas detenciones siguieron en tanto los controles resultaban inefectivos.⁸⁰

Conclusión

Cómo evaluar la incidencia de las reformas en los modos en que las policías modulan el delito

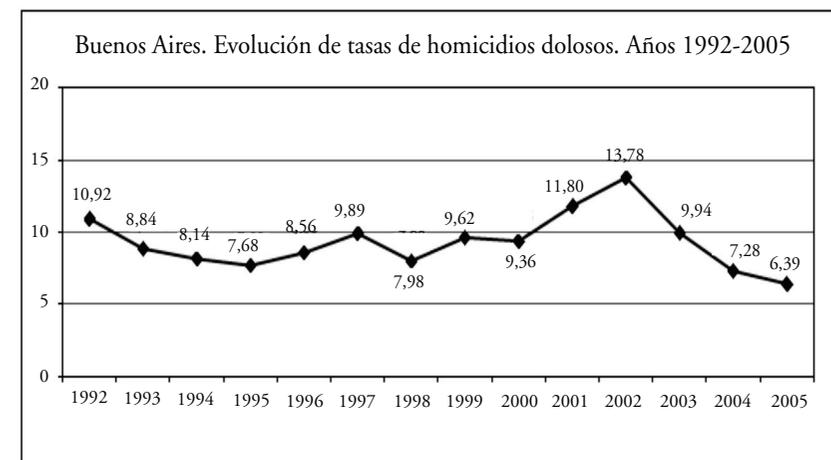
En consideración de lo anterior, la pregunta sobre cuál ha sido la incidencia de los distintos tipos de reformas policiales en la dinámica policía-delito es también una pregunta acerca de cómo estas reformas inciden en dichas lógicas.

En primer lugar, como ya se adelantó, existe una posición que entiende que los hechos por los cuales los policías aparecen controlando el delito a través de diversas dinámicas es básicamente efecto de la participación de las policías en redes ilegales. Desde esa perspectiva el objetivo de las reformas, que aparece centrado en recuperar la legalidad del accionar policial, implicaría desenredar o cortar las redes que explican el trabajo policial y, a partir de allí, reconstruir la muralla que separa la legalidad de la ilegalidad.

Esta concepción de las reformas ha generado formas de evaluación de las reformas policiales donde los efectos concretos que éstas generan en las dinámicas policía-delito son poco tenidos en cuenta. Este desinterés se debe, sobre todo en relación con las reformas estructurales, a que la evaluación tenderá a enfocarse en el nivel de concreción de los principios que guiaron los

cambios. Podrá concluirse entonces que el grado de éxito del gobierno civil de la institución se analiza a la luz de los niveles de influencia o gobierno que tienen los civiles en las nuevas líneas de acción, más que observar en qué medida y formas concretas la introducción de nuevas lógicas “civiles” incide sobre las diversas dinámicas policiales y, a partir de ellos, analizar cuáles son los efectos de las nuevas lógicas. Esto se debe, en parte, a que se supone que una lógica civil de gobierno de las policías está asociada a la desarticulación de las redes de ilegales. Otra tendencia será evaluar las reformas policiales como un todo frente a la situación delictiva. En ese marco la pregunta será si el delito en su conjunto, o algunos delitos, aumentaron o disminuyeron durante la reforma. Es innegable que distintos aspectos de las reformas modifican los niveles o características de algunos delitos. Sin embargo, en términos generales, este tipo de evaluación tampoco da cuenta del modo en que las reformas influyen en las formas del delito. A los fines de poder evaluar sus resultados, plantear líneas de continuidad de las reformas, así como aquellas políticas que deberían ser fortalecidas o modificadas, será más importante conocer los posibles canales de incidencia y las modificaciones concretas que las reformas en el accionar policial provocan en las formas del delito, que establecer las tasas generales de delitos en el periodo de las reformas.⁸¹

De hecho, como muestran los siguientes cuadros, si se compara la variación de los delitos en la provincia de Buenos Aires, se verá que las tendencias al incremento de distintos hechos delictivos se mantuvieron durante el primer proceso de reforma iniciado en 1997, y siguieron creciendo en el brutal proceso de contrarreforma iniciado por el gobernador Carlos Ruckauf en 1999. La tendencia varía para el año 2003 y se profundiza durante el nuevo proceso de reforma desarrollado a partir de 2004 por el mismo equipo que gestionó la reforma del año 1998. Es claro que estas periodizaciones serían diversas si se tuvieran que marcar las variaciones en los contextos político-institucional y económico-social de la provincia. Contextos, estos últimos, que modifican las redes de relaciones y niveles de conflictividad sobre los que la policía opera.



Fuente: Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), Dirección Nacional de Política Criminal. Informe 2005.

Esto no implica que las reformas no tengan efecto sobre el delito, todo lo contrario, pero para analizarlos es necesario ir más allá del poco fructífero análisis de las estadísticas generales.

Lo que interesa observar son los efectos que las reformas estructurales, o sobre los estándares de actuación, generaron sobre las dinámicas entre policía y delito. El modo en que las reformas explican o pueden dar cuenta de nuevas formas de intervención. En qué medida y, sobre todo, de qué manera la incorporación de nuevos actores (cuadros no policiales, fiscales, foros de se-

guridad, etc.) incide en esas dinámicas. Y en particular cuáles son las capacidades en que se basa la modificación de las dinámicas: nuevos modos de circulación de la información, otra visibilidad de los problemas, nuevas redes de relaciones entre actores, etc.

Evidentemente esto no implica desatender la importancia de los principios que guían muchos de los procesos de reforma y los modos de concretarlos. Entre ellos: nuevas formas de gobierno de las políticas de seguridad, aspectos que hacen a la democratización de las culturas institucionales, incorporación de estándares internacionales, etc. Más bien, y parafraseando a Agamben (2007), puede decirse que el problema es que no se trata solo de distinguir lo bueno y lo malo en los procesos de reforma, sino de comprender y llegar a ver los derechos que los distintos grupos sociales ponen en juego frente a las diferentes lógicas policiales, como un modo fundamental de advertir qué significa democratizarlas.⁸²

Es desde esta perspectiva que tanto el caso uno como dos pueden ofrecer elementos para analizar los efectos de las políticas de reformas.

En tal sentido, el segundo caso analizado en este documento –el referido a las contravenciones en la ciudad de Buenos Aires– permite obtener indicios del modo en que el pasaje de los edictos al código contravencional alteró la dinámica policía-faltas en la ciudad de Buenos Aires. Ahora bien, sería ingenuo leer las estadísticas concluyendo que esas reformas provocaron un incremento exponencial de la venta ambulante en un contexto general de reducción de las faltas cometidas por los habitantes. O que el código contravencional desarticuló las dinámicas y cortó las redes de intervención de la policía en la dinámica de las contravenciones urbanas. Lo fundamental será observar corrimientos en el eje de trabajo policial e inclusive nuevas formas de intervención en relación a situaciones tales como la venta ambulante o “la oferta y demanda de sexo en la vía pública”. Es claro que la imposibilidad de detención policial implicó un reconocimiento de derechos que los actores involucrados en las contravenciones de la ciudad no tenían en el ordenamiento anterior, y una reducción importante de los niveles de violencia con que se operaba en materia contravencional, pero no debería desatenderse la posibilidad de grupos sociales desprotegidos que están siendo afectados por las nuevas dinámicas. Analizar el efecto de la apertura de nuevos escenarios en la negociación de la venta ambulante o de la oferta y demanda de sexo en la vía pública que eran impensables con la regulación de los edictos.⁸³ Lo que, como ya se vio, no significa que no hubiera, y haya, canales subterráneos de negociación durante la vigencia de los edictos. Y al mismo tiempo cuidar de observar qué actores es-

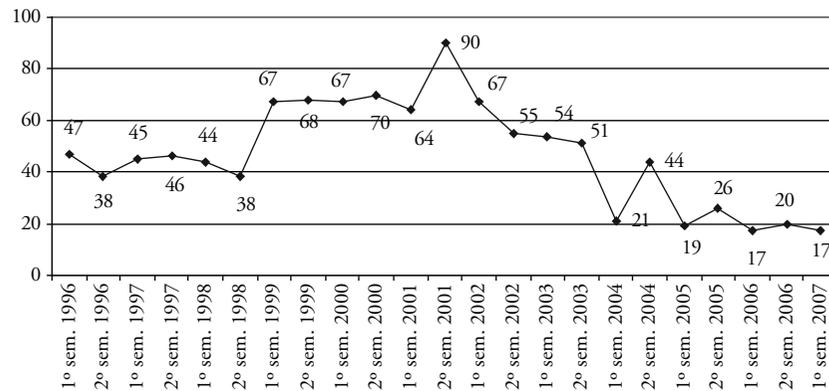
tán siendo incluidos y cuáles excluidos de estas nuevas formas. Por otra parte, sería importante ver qué sucedió con las intervenciones que la Policía Federal realizaba en el marco de las regulaciones de edictos policiales aunque estuvieran destinadas a intervenir en problemáticas distintas a las faltas.

Las reformas en las estructuras de las policías han provocado diversas incidencias en el modo en que las policías modulan o intervienen en las dinámicas delictivas. En buena medida porque ellas también implican acuerdos y articulaciones políticas diferentes para la dirección de las actividades policiales y, en muchos casos, ello implica modos diferentes de articulación del trabajo policial. Pero también porque esas reformas a veces van acompañadas de nuevas rutinas de trabajo que pueden implicar modificaciones en el modo en que las policías regulan los delitos y en los resultados que estas regulaciones tienen sobre los funcionarios policiales y sobre las personas externas a la institución.

El caso analizado sobre intervención de las policías en las redes de desarmaderos es un ejemplo del modo en que nuevas articulaciones políticas hicieron posibles modos de intervención. La conducción civil del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la presencia de equipos civiles en las áreas encargadas del diseño y evaluación de esas políticas, el impulso del Poder Ejecutivo provincial a las modificaciones legislativas, así como la presión sobre el Ministerio Público Fiscal fueron elementos fundamentales para el quiebre de las anteriores formas de intervención y la generación de nuevas dinámicas cuya sustentabilidad es difícil de prever. Como se ha señalado, nuevas formas de intervención policial también generaron reducción en las muertes de funcionarios policiales y personas externas a la institución en enfrentamientos con la policía. Ahora bien, durante el proceso de reformas desarrollado entre 2004 y 2007 también se modificaron algunas prácticas institucionales en relación con el modo en que las policías reaccionaban ante un hecho de violencia en el que participara algunos de sus integrantes. Una investigación desarrollada sobre causas judiciales en las que se indaga sobre civiles muertos por la policía en el Departamento Judicial de Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires, muestra que durante los años 2005-2007 la oficina de Asuntos Internos inició actuaciones y separó de la institución por faltas en el uso de las armas de fuego a la mayoría de los policías involucrados en esos hechos.⁸⁴ Por otra parte, mientras la reducción en la cantidad de personas muertas por hechos de violencia con participación de la policía se comienza a reducir en términos generales hacia mediados de 2002, el punto de variación de la tendencia en la provincia de Buenos Aires aparece con la finalización, en diciem-

bre de 2001, de la gestión de Ruckauf, un gobernador cuya política de seguridad se rigió por la frase “meter bala a los delincuentes” (CELS, 2001: 80-84). Seguramente, ese conjunto y sucesión de acciones concretas es el que permite explicar, por lo menos parcialmente, el cuadro siguiente.

Víctimas civiles muertas en hechos de violencia institucional con funcionarios de la policía Bonaerense. Capital Federal y Conurbano Bonaerense. 1º sem. 1996-1º sem. 2007



Fuente: CELS, sobre base propia de datos de prensa.

Nota: Además de funcionarios policiales, se incluyen miembros de todas las instituciones estatales que ejercen la fuerza en representación del Estado: Fuerzas Armadas, servicios penitenciarios y fuerzas de seguridad federales (Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Prefectura Naval Argentina). No se incluyen aquí los casos en los que participaron custodios pertenecientes a agencias privadas de seguridad.

Ahora bien, más allá de lo que se plantee, las lógicas de intervención policiales —al igual que el de otras instituciones— obedecen a rutinas que no pueden modificar fácilmente los contextos de reformas. Y las reformas estructurales han funcionado como escenarios donde se producen iniciativas y acciones que pueden modificar los modos en que las policías modulan las actividades delictivas y desde allí generar diversos efectos sobre los derechos de las personas. Ahora bien, más allá de la importancia de esas estructuras, serán determinantes las medidas concretas con que esas reformas sean acompañadas. La importancia de las medidas específicas que acompañan las reformas estructurales es evidente pero no siempre ha sido suficientemente señalada.

En este sentido, el importante y violento proceso de contrarreforma de las políticas de seguridad de la provincia de Buenos Aires desarrollado durante la gestión del gobernador Ruckauf (diciembre de 1999 a diciembre de 2001) se fundó básicamente en un evidente cambio de mensajes sobre lo que la policía debía hacer y en el vaciamiento de las estructuras generadas durante la reforma Arslanián (1998-1999), mediante la colocación en puestos claves del Ministerio de Seguridad de funcionarios reconocidos por su defensa de un accionar violento de la policía y por ser referentes de sectores internos que las reformas del año 1998 habían intentado separar. De hecho, las principales reformas legislativas de la gobernación Ruckauf no fueron reformas estructurales ni normativas sobre las policías sino reformas en los procedimientos judiciales (extensión de la prisión preventiva, reducción de garantías procesales) que tuvieron, sin embargo, gran influencia en el funcionamiento de la justicia criminal y la policía y que generaron un contexto propicio a modos de articulación policía-delito extremadamente violentos (Ragendorfer, R., 2002; CELS, 2001: 80-95).

Ahora bien, es importante observar que aun dentro de reformas con la misma impronta y estructura se desarrollaron líneas de acción marcadamente diferentes que implicaron también resultados diversos en las dinámicas policía-delito y sobre los derechos de las personas involucradas. Así, hubo algunos campos en que las líneas de acción entre las dos gestiones del ministro Arslanián 1998-1999 y 2004-2007 fueron marcadamente diferentes, y ellas están asociadas a efectos distintos. Sólo a modo de ejemplo, durante la primera gestión los enfrentamientos armados policiales siguieron funcionando como uno de los indicadores de efectividad policial⁸⁵ mientras que, como ya se señaló más arriba, las muertes de civiles en enfrentamientos con policías implicaron el inicio de investigaciones administrativas durante el período 2004-2008. Otro campo en el que las políticas fueron diversas fue en relación a las intervenciones en asentamientos poblacionales y barrios pobres de la provincia. Durante la reforma policial iniciada en 1998 se difundieron los allanamientos masivos y violentos en barrios pobres de la provincia de Buenos Aires. Ello fue acompañado de la ampliación y fortalecimiento de los cuerpos militarizados de asalto, con la creación del grupo GEO (Grupo Especial Operativo).⁸⁶ Si bien en el período 2004-2008 la intervención sobre esos barrios también fue un punto central de la agenda de seguridad de la provincia, durante esos años las líneas de intervención policial estuvieron centradas en profundizar la presencia policial en el acceso a esos barrios —en muchos casos con instituciones de seguridad diferentes a la policía bonaerense—, y en intentar modalida-

des de ingreso que permitieran extender actividades de patrullaje al interior. A su vez, esas líneas de acción fueron acompañadas de otras intervenciones sociales, desde planes de urbanización hasta acciones de vacunación y documentación.⁸⁷ Cuál fue el modo de articulación entre unas y otras políticas, los efectos sobre la violencia y la dinámica policía-delito de estas últimas intervenciones es algo que aún resta investigar. Pero interesa señalar que incluso al interior de estructuras y gestiones similares se procesan líneas de acción marcadamente diferentes a las que resulta fundamental prestar atención. Estas líneas seguramente estén fuertemente influidas por el contexto social e institucional en que las reformas policiales tienen lugar.

Notas

¹ También podríamos aplicar el adjetivo de grupos reales o virtuales según sean grupos con lazos efectivos entre ellos o personas que fueron “agrupadas” por las lógicas de las estrategias de vigilancia. Estos segundos grupos no pueden confundirse con lo que en sociología se llaman grupos estadísticos, pues su composición sigue criterios mucho más discrecionales.

² Entre estas estrategias se pueden mencionar: el patrullaje, el mapeo de datos, la obtención de información por los vecinos sobre las lógicas y problemas de un determinado territorio, el intercambio de información por dinero o favores, las actividades de inteligencia en las unidades penitenciarias, etc. También son variadas las estrategias, tácticas, estilos e instrumentos de la investigación.

³ Es claro que también influyen sobre la víctima.

⁴ Un ejemplo de este tipo de abordajes sobre los efectos de la presencia policial en la ocurrencia de delitos para el caso argentino puede verse en Di Tella, Rafael y Schargrodsky, Ernesto, “¿La policía reduce el delito? Estimaciones utilizando la asignación de las fuerzas policiales luego de un ataque terrorista”, en *American Economic Review* (2004), Vol. 94 (1) pp. 115-133.

⁵ En otros casos la situación es más compleja, la conducta entra en el campo de acción de los vigiladores, estos la ven, conocen a su autor, pero no optan por no prevenirlo ni investigarlo por cuestiones fácticas a las que tampoco realizan acción alguna para vencer. Esto es lo que en general se llama impunidad en el sentido más duro del término. Este es uno de los aspectos donde estas concepciones tradicionales hacen ruido.

⁶ Para tratar de poner en proporción estas cifras, es importante señalar que según datos de ADEFA (Asociación de Fábricas de Automotores) en el año 2001 se vendieron en el país algo más de 100.000 autos y en el 2002 cerca de 50.000 (fuente ADEFA en <http://secec.mrecic.gov.ar/arg-esp/sld041.htm>)

⁷ El concepto de comercializador está usado aquí de modo genérico. El robo de automóviles incluye una serie de actividades variadas donde quienes las realizan reciben distintos nombres “levantador”, “doblador”, “reducidor”, etc.

⁸ El 18 de julio de 1994, se produjo un atentado con un cochebomba contra la sede de la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) en Pasteur 633, ciudad de Buenos Aires, que

causó la muerte de 85 personas, más de 300 heridos y la destrucción total del edificio de la sede de la comunidad judía. En el marco de la causa judicial, Carlos Telleldín estuvo preso nueve años acusado de haber vendido la camioneta Trafic utilizada como cochebomba para perpetrar el atentado al ex comisario de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Juan José Ribelli –detenido y procesado por su participación en el atentado–. Ambos fueron absueltos porque se declararon nulas todas las pruebas.

⁹ José Luis Cabezas, reportero gráfico de la editorial Perfil, fue asesinado en la madrugada del 25 de enero de 1997 en Pinamar, provincia de Buenos Aires. Su cadáver esposado, con signos de haber sido ferozmente golpeado y con dos disparos en la cabeza, fue encontrado dentro de su vehículo incinerado. Al momento de ser asesinado cubría la temporada para el semanario *Noticias* en el centro de veraneo de la clase política y empresaria. Había participado en varias investigaciones sobre la policía bonaerense. Su seguimiento y secuestro se produjo al retirarse de una concurrida fiesta ofrecida por un importante empresario. Ver CELS-Human Rights Watch, 1998: 167 y ss.; CELS, 1998: 20-31; y CELS, 2001: 126-130.

¹⁰ Entrevista con Eduardo Adolfo Naldini, ex Auditor General de Asuntos Internos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

¹¹ “Hoy por hoy no se si está tan corrupta como estaba años atrás la policía. Porque, ponele, nosotros robábamos en Varela y al taquero ya lo conocíamos. Perdíamos allá y ya no nos comíamos paliza. Ya te decía ¿cómo arreglamos? Por ahí no había plata, o había un poquito de plata y un par de vehículos que al tipo le interesaban y agarraba viaje” (Kessler, 2004: 129).

¹² Datos sobre la concentración de este mercado, sus relaciones con otros mercados pueden verse en *La Nación*, 29-04-03, “Policías implicados en desarmaderos”.

¹³ “Dormir” implica sacar de circulación, esconder un automóvil, hasta tanto la policía y empresas recuperadoras abandonen la prioridad de su búsqueda. Se llama “melizo” a un automóvil al que se le da la documentación de otro, por ejemplo porque el primero sufrió un siniestro que redujo su valor.

¹⁴ A modo de ejemplo pueden analizarse las publicidades de las compañías aseguradoras conectadas de modo formal con la central de alarmas de la Policía Federal Argentina y otras policías del país.

¹⁵ Esta campaña fue uno de los ejes en que el ex gobernador Felipe Solá basó su reelección como gobernador para las elecciones provinciales que se celebraron en el año 2003.

¹⁶ Para esa época además se conoció que el asesinato de dos jóvenes, María Victoria Charadía y Horacio Iglesia, el último hijo de un Comisario de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, en el invierno de 2000, había estado motivado por un robo de automóviles. En una hoja del cuaderno de pedidos del desarmadero donde la Justicia supone que habría estado el coche robado a las víctimas, se había anotado: “Corsa gris” y un teléfono para comunicarse con el potencial levantador. El pedido tenía que ver con la necesidad de obtener un Corsa de color gris para desguazarlo y someterlo al proceso del “emponchado” que consiste en transformar, por pocos pesos, un auto legal pero destruido en uno nuevo a partir de transferir los registros del automóvil destruido al automóvil robado.

¹⁷ La ley nacional 25.761 sobre Desarmado de Automotores y Venta de sus Autopartes (Sanción: 16/7/03. Promulgación: 7/8/03. Boletín Oficial: 11/8/03) impone requisitos formales para la entrega del automotor a un desarmadero y la utilización posterior de alguna de sus autopartes. Asimismo, crea el Registro Único de Desarmaderos de Automotores y Actividades Conexas en el ámbito de la Dirección Nacional del Registro de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios. En este registro deben inscribirse todas las personas físicas y jurídicas

cuya actividad principal o secundaria sea desarmar y/o comercializar autopartes. Si bien la ley 25.761 introduce normas de carácter administrativo, incorpora sanciones de multa y prisión para aquellos individuos que desarmen y comercialicen autopartes sin estar registrados o no posean la documentación correspondiente al ingreso y egreso de los vehículos y sus partes.

¹⁸ Las muertes en enfrentamientos entre civiles y policías desencadenados a partir de un intento de robo de auto representan el 23% del total de las muertes en enfrentamientos.

¹⁹ La correlación (r^2) entre estas variables es 0.756. Es decir que el 75% de la reducción de muertos en enfrentamientos puede ser explicado a partir de la disminución de robos de autos con uso de armas. Esto indica la presencia de una asociación estadísticamente significativa entre ambas variables.

²⁰ En este período, la evolución dispar de las variables podría adjudicarse a varios factores que tuvieron impactos en diversos sentidos: mientras que el negocio de venta de autopartes estaba en su auge luego de la valorización de los repuestos posterior a la devaluación, las muertes en enfrentamientos sufrían un descenso, luego del pico registrado durante la crisis de 2001-2002.

²¹ Véase CELS, 2003: 210-215.

²² Los distintos actores mencionados también habían ido adquiriendo un peso significativo en el modo en que ese delito se estructuraba, pues sería imposible operar desde una posición de “no poder”. Esto significa que aunque no está estudiado podría analizarse cómo quedó distribuido el poder interinstitucional y entre diversos grupos sociales luego de estos operativos.

²³ Podrá señalarse que la reducción de los homicidios fueron efectos colaterales. Es probable que en este caso ello no haya sido prioritario. Pero esto solo muestra que la distribución de daños y protecciones que una política de seguridad provoca se relaciona también con la relevancia social y política que logre cada uno de los sectores afectados y que la policía es un actor fundamental en estas mediaciones.

²⁴ Sobre esta ambigüedad entre el modo en que las estadísticas señalan las faltas que se cometen o las acciones para controlar distintas conductas se volverá más adelante.

²⁵ 26.706 personas eran detenidas por encontrarse “en completo estado de ebriedad en calles, cafés, cabaret, tabernas y otros despachos de bebidas o parajes públicos” (art. 1° del edicto de ebriedad) y 21.618 personas eran detenidas en virtud del artículo 2° del mismo edicto (“los que se manifestaren alcoholizados en los lugares que determina el artículo anterior”), y 2476 por el artículo 3° apartado 1° “los que en los sitios determinados en el artículo 1° se encontraren bajo la acción de alcaolide o narcóticos”. Es interesante comparar este datos con los 760 personas detenidas ese mismo año por los daños causas manejando en estado de ebriedad. Ver CELS, 1995: 83, y CELS, 1996: 34.

²⁶ Fuente: Policía Federal Argentina. *Revista de Policía y Criminalística* N°4, marzo de 1997, Editorial Policial. Citado en Pita, 2007: 19.

²⁷ Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Anuario estadístico del Poder Judicial de la C.A.B.A. Fuero Contravencional y de Faltas. Juzgados de Primera Instancia y Cámaras de Apelaciones, pp. 17-21.

²⁸ La noche del 30 de diciembre de 2004, durante un recital de rock de la banda Callejeros en la discoteca República de Cromañón en el barrio de Once, se produjo un incendio después de que uno de los asistentes al espectáculo encendiera un elemento de pirotecnia. Este incendio provocó una de las mayores tragedias en Argentina, causando la muerte de 194

personas y dejando más de 700 heridos. Este fatal desenlace se debió a que la evacuación del local no fue posible debido a una gran cantidad de irregularidades –la cantidad de personas que concurren al recital era mucho mayor que la capacidad del local, la salida de emergencia se encontraba cerrada con un candado y alambres, y los gases tóxicos producto de los materiales inflamables asfixiaron rápidamente a muchas personas–.

²⁹ Aun cuando investigaciones posteriores señalaron la actualidad de algunas de estas prácticas, el nivel de estructuralidad e institucionalidad que ellas pueden alcanzar puede observarse en el expediente investigado por la Fiscalía Nacional de Instrucción N° 4 sobre la Policía Federal Argentina –Causa N° 35.555/98 “Comisaría N° 16, personal policial de la Brigada s/exacciones ilegales. Dte. Guiliani, Orlando” Juzgado de Instrucción N° 2, Secretaria NM 107. En este expediente constan órdenes emitidas por distintas dependencias policiales ordenando a dependencias subalternas la provisión de distintos artículos de papelería y limpieza, o el envío de dinero en efectivo para el pago de servicios de telefonía celular de oficiales superiores. También se dan indicaciones acerca de cantidades de detenciones por averiguación de identidad que se debían realizar en un periodo determinado o indican la detención de personas que estuvieran realizando actividades políticas para un grupo opositor al gobierno.

³⁰ Si bien este trabajo no profundiza sobre su análisis es importante prestar atención a la capacidad policial de “aumentar los delitos” y no solo por la omisión en su reducción. Uno de los ejemplos más ilustrativos puede ser el caso de las Procedimientos Policiales Fraguados investigado por la Procuración General de la Nación, que a partir de la gradual sistematización de los datos y la información recibida por la Comisión derivó en la acumulación de un total de 64 causas fraguadas por funcionarios de la Policía Federal Argentina al mes de julio de 2002 (Eilbaum, 2005).

³¹ Sostener que la policía participa de los modos de producción de los conflictos tiene variados efectos e inclusive permite acercarse de modo diverso a algunos fenómenos. Y probablemente un ejemplo que no es del mundo delictivo genere menos resistencias para ser comprendido. Luego de las reformas en las prácticas sobre intervención en situaciones de protesta social (que implicaron normativas sobre control de las fuerzas, no represión de las manifestaciones y protección de los manifestantes), algunos jefes policiales acordaban con los grupos de protesta que podían cortar una ruta de acceso a la ciudad o una avenida durante un determinado lapso de tiempo, hasta que la presencia de los medios de comunicación, en principio algún canal de televisión, les permitiera difundir su mensaje, hacer escuchar su protesta, etc. Ahora bien, hasta donde podía/podría llegar la policía en esta línea de acción, ¿está habilitada a llamar a los medios de comunicación a fin de acelerar el procedimiento y acortar la afectación generada por el corte de la calle? ¿Está habilitado a desproteger algún sector del espacio público para que se canalice por allí una protesta violenta? ¿Cuáles son marcos de esas habilitaciones? ¿Cómo se toman esas decisiones? ¿Cuáles serían los sectores afectados por una u otra decisión? Cuáles sus efectos en las formas de las protestas y manifestaciones sería el modo en que pareciera conveniente plantear una aproximación del modo en que las lógicas policiales modalizan las protestas sociales. Y es recién desde ese marco que uno podría pretender contestar la pregunta acerca de si la policía tiene incidencia o no en la reducción o aumento de la protesta, y aparecería como evidentemente ingenuo sostener que la dinámica de la protesta se explica solo por el accionar policial pero al mismo tiempo se comprendería como ciertos aspectos importantes de la protesta en Argentina se explican a partir del modo en que la respuesta estatal y policial contribuyó a modelarlos.

³² El concepto de zona gris, que refleja tanto una indefinición entre legal e ilegal así como entre sociedad civil y Estado fue tomado del libro del mismo nombre de Javier Auyero (Auyero, 2007).

³³ Este plan, tomado de uno similar aunque más complejo desarrollado en Chile, consistió básicamente en la división de las jurisdicciones de distintas dependencias policiales en secciones territoriales mucho más educidas. Sobre estas secciones se establecen rutinas sistemáticas de patrullaje.

³⁴ El lugar donde este modelo se ha desarrollado más extensamente es en la provincia de Buenos Aires. Esta lógica de gestión jugó un lugar importante, aunque incipiente, en las líneas de trabajo sobre robos de automotores iniciada en el año 2003 (Sain, 2005; Mariani, E. Entrevista con funcionarios del Ministerio de seguridad).

³⁵ A modo de ejemplo: la ley orgánica de la Policía Federal Argentina, decreto ley 333/58, ratificado por ley 14.467 y aún vigente, o la ley orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, ley N° 12.272 derogada en 1998.

³⁶ Entre ellas que la conducción militar de las políticas de seguridad durante la última dictadura militar; el modo en que la reforma de las instituciones policiales trasladó elementos del debate sobre democratización de las políticas de defensa y reforma militar. A esto puede sumarse que las policías argentinas tuvieron escasos o más bien ningún ejemplo de generar un liderazgo coherente con los postulados constitucionales una vez restablecida la democracia y que los ejemplos más evidentes de políticas policiales autoritarias provinieron de actores asociados a las fuerzas armadas.

³⁷ La existencia de unos pocos casos específicos en los cuales ciertas tácticas y lógicas más militarizadas puedan ser empleadas no implica ni debe confundirse con trasladar una estructura y dinámica militar al conjunto de la institución, de su cultura y de sus relaciones con los actores ajenos a dicha organización.

³⁸ En concordancia con la nota anterior, esto no implica negar la necesidad de ciertos niveles de jerarquización. Característica que por cierto no es privativa de las instituciones militares.

³⁹ Véase a modo de ejemplo la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad en la Provincia de Mendoza Ley 6651, sancionada el 28 de diciembre de 1998 o la Creación de la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro.

⁴⁰ En el caso de la reforma de la Policía Aeronáutica y su reemplazo por la Policía de Seguridad Aeroportuaria (Creada en 2006, por ley 26.102) implicó la culminación del largo proceso de traslado de todas las instituciones policiales desde el área de Defensa a la cartera que coordina las instituciones de seguridad interior. Hasta el año 2006 la Policía Aeronáutica Nacional era una fuerza de seguridad militarizada que ejercía funciones de poder de policía en el aerospacio y el poder de policía de seguridad y judicial en *el aerospacio, las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres*. Dependía del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea (Ley 21.521, sancionada el 31 de enero de 1977, B.O: 7 de febrero de 1977).

⁴¹ A modo de ejemplo, la ley 13.482 de Unificación de las normas de organización de las policías de la provincia, determina que “las Policías de la Provincia de Buenos Aires, son instituciones civiles armadas, jerarquizadas y de carácter profesional”, y en el siguiente artículo especifica que “el Ministro de Seguridad ejercerá la conducción orgánica” de las policías y “las representará oficialmente”, para lo cual “tendrá la facultad de dictar los reglamentos necesarios para su correcto funcionamiento”. Conforme Ley 13.482, art. 3. Sancionada el 31 de mayo de 2006, promulgada el 20 de junio de 2006, B.O: 28 de junio de 2006.

⁴² A modo de ejemplo, tanto la reforma emprendida en la provincia de Buenos Aires como la de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) unificaron la carrera profesional y eliminaron la rígida división entre oficiales y suboficiales.

⁴³ Véase por ejemplo Galeano, 2005: 91-124.

⁴⁴ A modo de ejemplo, la Ley de personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (ley n° 10118/83 y 967/87) afirmaba en el artículo 172 que “la sola afirmación del superior basta para acreditar la falta mientras no se demuestre fehacientemente lo contrario [...]” y, a su vez, en el artículo 248 especifica que “las faltas disciplinarias de los superiores no podrán ser denunciadas por los subalternos a menos que haya perjudicado o perjudiquen a estos en su persona, derecho o facultades o sean de suma gravedad”. Véase también Abregú, Palmieri, y Tiscornia, 1998: 58.

⁴⁵ Véase artículo 611 del decreto reglamentario 1688/83.

⁴⁶ Las Policías de la Provincia de Buenos Aires ya habían avanzado en un cambio sustancial en este aspecto, en 1997, mediante la creación de la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional y del Tribunal de Ética Policial. En el año 2004, durante la segunda gestión de Arslanián, se creó la Auditoría General de Asuntos Internos, responsable de la planificación y conducción de las acciones tendientes a prevenir, identificar, investigar y sancionar aquellas conductas vinculadas con la actuación del personal policial que puedan constituir faltas graves, abusos funcionales graves o violación a los derechos humanos, y que por su magnitud y trascendencia afecten a la institución y a sus integrantes. Ley 13.204. Por su parte, el decreto 3436/04 estableció el régimen de faltas y el procedimiento disciplinario. Véase también ley 13.482 del año 2006 (CELS, 2007: 203-204).

⁴⁷ Un análisis del funcionamiento de estas oficinas en la Provincia de Santa Fe puede verse en González, 2005.

⁴⁸ En Córdoba, la ley 9120 del 30 de julio de 2003, publicada el 7 de agosto de 2003, creó el Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario como órgano externo a las fuerzas de seguridad integrado por representantes de los tres poderes del Estado. El decreto provincial 229/04 dispuso su funcionamiento y disolvió la Dirección de Sumarios Administrativos, organismo que controlaba y sancionaba las faltas disciplinarias del personal policial. Se establece como objetivo del Tribunal la observación, prevención, detección y sanción de conductas reprochables, la gestión de los niveles ejecutivos y la planificación y acción concreta de la formación ética y promoción de la debida disciplina. Tribunal se compone por 4 oficinas que a su vez se compone de distintas secretarías: oficina de investigación y aplicación de sanciones, oficina de inspección e inteligencia interna, oficina de control de gestión y oficina de formación ética y democrática.

⁴⁹ En la provincia de Mendoza, se crea en 1999 como organismo civil externo a las fuerzas de seguridad y dentro del ámbito del Ministerio de Seguridad de la provincia (que también se crea como producto de la reforma del sistema de seguridad), la Inspección General de Seguridad (Ley 6721/99, sancionada el 13 de octubre de 1999, B.O: 16 de noviembre de 1999) Esta Inspectoría está dirigida por un directorio compuesto por tres miembros del Poder Ejecutivo provincial elegidos con consenso de los partidos políticos: El director presidente es el representante del partido oficial y los dos directores vocales son propuestos por los dos partidos políticos de la oposición con mayor representación parlamentaria. Los directores deben tener título de abogado y no pueden pertenecer o haber pertenecido a las policías o al servicio penitenciario, nacional o provincial. La Inspectoría tiene facultades de control e investigación, y entre sus funciones se encuentran las de instruir los sumarios administrativos, elevarlo a la junta de disciplina y denunciar los hechos delictivos, recibir denuncias y quejas, efectuar controles de gestión permanentes de los servicios prestados por las instituciones de seguridad, y participar en los procesos de calificación y promoción del personal policial y penitenciario.

⁵⁰ A modo de ejemplo puede señalarse la creación de la Superintendencia de Asuntos Internos de la Policía Federal Argentina. La oficina de asuntos internos de la Policía Federal fue elevada al rango de dirección en 1998 y luego a Superintendencia en 2000.

⁵¹ Entrevista con Subsecretario de Seguridad Octubre 2007 (Saín, 2005).

⁵² En la Provincia de Buenos Aires se encuentran dentro de las competencias de la Auditoría “propiciar la inclusión en los planes de formación y capacitación policial la temática relativa a la competencia y experiencia obtenida por la Auditoría [...]”, de forma tal que las investigaciones trasciendan el caso concreto propiciando un ejemplo a los aspirantes y funcionarios e introduciendo paulatinamente la existencia y alcances del accionar de la Auditoría dentro del funcionamiento cotidiano de la policía.

⁵³ A modo de ejemplo el art. 198 de la Ley 13.482 de la Provincia de Buenos Aires establece que las nuevas oficinas se organizarán “con personal civil y por aquellos funcionarios de las Policías [...] que en virtud de su capacitación específica sean estrictamente necesarios”.

⁵⁴ Ley 13.482, art. 195.a., la competencia de la Auditoría de prevenir faltas disciplinarias está prevista que sea ejercida mediante “la interacción con los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad, agencias del Estado Provincial y Nacional, otras Provincias, en especial limítrofes y fundamentalmente, los Municipios, las Organizaciones Ciudadanas del Pueblo de la Provincia, [...], y los distintos Foros de Seguridad constituidos”.

⁵⁵ A modo de ejemplo la nueva ley de la provincia de Buenos Aires establece un plazo máximo de 90 días para la conclusión de los sumarios administrativos, lo que reduce los márgenes de arbitrariedad que han caracterizado las investigaciones internas. Asimismo, impide la permanencia en la institución policial de funcionarios responsables de abusos y violaciones a los derechos humanos, y la sospecha permanente sobre funcionarios que pueden haber sido acusados injustamente de una falta que no cometieron (CELS, 2007: 204).

⁵⁶ La ley 26.102 (Promulgada el 16 de Junio de 2006, B.O. 22 de junio de 2006) de creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, establece la Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en el ámbito de funcionamiento de la Secretaría de Seguridad Interior. Dicha Dirección estará integrada por “la Auditoría de Asuntos Internos; el Tribunal de Disciplina Policial y la Defensoría del Policía de Seguridad Aeroportuaria”. A su vez, para reforzar la tendencia hacia la desmilitarización y la independencia de estos órganos, establece que la dirección de los mismos estará a cargo de un funcionario civil sin estado policial, designado por el Secretario de Seguridad Interior. Véase también CELS, 2007: 217.

⁵⁷ Por ejemplo, Ouvidurías de Policía en varios estados de Brasil.

⁵⁸ Por ejemplo, la Procuración Penitenciaria de la Nación.

⁵⁹ En la que quedan comprendidas: Policías de Seguridad de Distrito; Policías de Seguridad Comunal; Policía de Seguridad Vial; Policía de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos; Policía de Seguridad Buenos Aires 2; Policía de Seguridad Sinistral; Policía de Seguridad de Servicios y Operaciones Aéreas; todas las Superintendencias, las Jefaturas Departamentales de Seguridad y los demás organismos y unidades policiales de seguridad actualmente existentes y las que se determinaren, dependientes de cada una de las Policías de Seguridad (Ley 13.482, Art. 2, inciso 1).

⁶⁰ En la que quedan comprendidas: Policía de Investigaciones en Función Judicial; Policía de Investigaciones de Delitos Complejos; Policía de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas; Policía Científica; Registro de Antecedentes; todas las Superintendencias, las Jefaturas

Departamentales de Investigación y los demás organismos y unidades policiales de seguridad actualmente existentes y las que se determinaren, dependientes de cada una de las Policías de Investigaciones (Ley 13.482, Art. 2, inciso 2).

⁶¹ En la que queda comprendida: Superintendencia de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito; los demás organismos y unidades policiales de información actualmente existentes y las que se determinaren, dependientes de la Policía de Información (Ley 13.482, Art. 2, inciso 3).

⁶² La que comprende: Superintendencia de Comunicaciones; Sistema de Atención Telefónica de Emergencias (S.A.T.E); los demás organismos y unidades policiales de comunicaciones actualmente existentes y las que se determinaren, dependientes de la Policía de Comunicación y Emergencias. (Ley 13.482, Art. 2, inciso 4)

⁶³ La que comprende: Institutos de Formación Policial; Centro de Altos Estudios Policiales; Centro de Entrenamiento (Ley 13.482, Art. 2, inciso 5).

⁶⁴ Ley 12.155 de Organización y Funcionamiento de las Policías de la Provincia De Buenos Aires.- B.O. 11/08/98.

⁶⁵ Uno de los pasos más acentuados en el proceso de descentralización fue el establecimiento de que los jefes de las policías comunales de las Policía de Buenos Aires serían seleccionados por elección de los habitantes de ese departamento policial. La dificultad de coordinar los intereses de actores políticos fundamentales de la provincia llevó a que la ausencia de reglamentación de este punto de la ley produjera que este mecanismo aun no entrara en vigencia. Ley 13.482, artículo 7.

⁶⁶ Véase informe “Funcionamiento y prácticas del sistema penal de la provincia de Buenos Aires luego de la reforma procesal del año 1998”, en www.cejamerica.org.

⁶⁷ Ley 13.482, artículo 114.

⁶⁸ Cfr. artículo 116.

⁶⁹ A modo de ejemplo las Policías de la Provincia de Buenos Aires y la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA).

⁷⁰ Extraído por los autores de un documento de la Policía Federal Argentina dirigido al Honorable Consejo Deliberante.

⁷¹ Por lo general, desde las reformas estructurales como la profesionalización y especialización y los nuevos mecanismos de control y gobierno, se ha apuntado a fortalecer los derechos del personal policial sometido a sus procedimientos, perfeccionando los mecanismos de defensa, estableciendo plazos más estrictos, y mejorando la formación y el acceso a la educación. Véase CELS, 2007: 204.

⁷² Las críticas a la extensión de la leyes de emergencia policial y sus consecuencias sobre la institucionalidad y los derechos policiales pueden verse en CELS, 2007: 185-222.

⁷³ Según funcionarios del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la mayoría de estos foros mantiene reuniones una o dos veces por mes.

⁷⁴ Producto de esas negociaciones algunos foros dispusieron de planes de la dirección Nacional de Juventud, de subsidios escolares, comenzaron programas para la incorporación de jóvenes (en riesgo) de esos barrios a los servicios desmalezado y limpieza de los colegios administrados por los consejos escolares.

⁷⁵ Los funcionarios del Ministerio de Seguridad señalaron que el cumplimiento del acta por parte de las otras instituciones públicas o privadas que se comprometen a realizar acciones (p. ej. desmalezado de las estaciones de ferrocarril, iluminación, cambio de trayectoria de un

colectivo) ha sido muy desigual. Por otra parte el cumplimiento del acta acuerdo es un elemento de evaluación para los policías, aunque no queda clara su incidencia real.

⁷⁶ Cfr. Art. 22 de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior. B.O. 17-01-92.

⁷⁷ Ley 13.482, artículo 13.b.

⁷⁸ Cfr. artículo 13. c.

⁷⁹ La ley 23.950 (B.O. 11-9-91) modificó el inciso 1 del Artículo 5° de la ley orgánica de la Policía Federal Argentina estableciendo que “Fuera de los casos establecidos en el Código de Procedimientos en materia Penal, no podrá detenerse a las personas sin orden de juez competente. Sin embargo, si existiesen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiese cometer un hecho delictivo o contravencional y no acreditase fehacientemente su identidad, podrá ser conducido a la dependencia policial que correspondiese, con noticia al juez con competencia en lo correccional en turno y demorada por el tiempo mínimo necesario para establecer su identidad, el que en ningún caso podrá exceder de diez horas. Se le permitirá comunicarse en forma inmediata o con un familiar o persona de su confianza a fin de informar de su situación. Las personas demoradas para su identificación no podrán ser alojadas junto ni en los lugares destinados a los detenidos por delitos o contravenciones”. Este inciso en su redacción anterior sostenía “Artículo 5.- Son facultades de la Policía Federal para el cumplimiento de sus funciones: 1.- Detener con fines de identificación, en circunstancias que lo justifiquen, y por un lapso no mayor de veinticuatro (24) horas, a toda persona de la cual sea necesario conocer sus antecedentes.”

⁸⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bulacio vs. Argentina. 18 de septiembre de 2003.

⁸¹ Por otra parte, aun en el escenario político electoral resulta difícil capitalizar las reducciones de los niveles de delito cuando no se puede dar cuenta de las acciones concretas que los motivaron.

⁸² La frase exacta, que figura en la entrevista a ese autor que acompaña la 3era edición de “Estado de Excepción” es la siguiente: “En la perspectiva arqueológica, que es la de mi investigación, las antinomias (por ejemplo la de democracia vs. totalitarismo) no desaparecen, pero pierden su carácter sustancial y se transforman en campos de tensiones polares, entre las que es posible encontrar una vía de salida. No se trata, entonces, de distinguir lo que es bueno de lo que es malo en Heidegger o Schmitt. Dejemos esto a los bien pensantes. El problema, sobre todo, es que si no se comprende qué es lo que se pone en juego en el fascismo, no se llega a advertir siquiera el sentido de la democracia” (Agamben, 2007: 12).

⁸³ *Página12*, miércoles 7 de mayo de 2008, “Sexo en busca de nuevos territorios”.

⁸⁴ Durante estos últimos años, la Auditoría de Asuntos Internos tuvo una actuación determinante en el esclarecimiento de algunos hechos de violencia policial. La investigación sobre 15 casos de violencia policial en el departamento judicial de Lomas de Zamora señaló que en 8 de los 9 casos donde había policías de la provincia de Buenos Aires involucrados, éstos fueron exonerados –por hacer un uso de las armas de fuego contrario al reglamento– luego de investigaciones de la Auditoría que resultaron ser más exhaustivas que las realizadas por la justicia (Lanziani, en prensa).

⁸⁵ Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Informe de Gestión. 1999.

⁸⁶ Este grupo fue formalmente disuelto en 1999 por su involucramiento en la Masacre de Ramallo (CELS, 1999: 155 y CELS, 2000: 112-113).

⁸⁷ Aun de forma muy incipiente, máxime comparado con los recursos invertidos en las otras líneas de acción, estas acciones desde el Ministerio de Seguridad de la provincia estuvieron enmarcadas en el programa “Seguridad=Ciudadanía e Inclusión”. Decreto 3078/06.

Bibliografía

- Abregú, Martín; Palmieri, Gustavo y Tiscornia, Sofía (1998): “Informe nacional: la situación y los mecanismos de control de los organismos de seguridad pública interior en la República Argentina”, en: Frühling, Hugo (ed.). *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago de Chile: CED.
- Agamben, Giorgio (2007): *Estado de Excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Auyero, Javier (2007): *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. 1° ed. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CELS (1995): *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. Año 1994*. Buenos Aires: CELS-Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- CELS (1996): *Informe Anual sobre la situación de derechos humanos en Argentina 1995*. Buenos Aires: CELS.
- CELS (1998): *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina 1997*. Buenos Aires: CELS-Eudeba.
- CELS (2001): *Derechos Humanos Argentina 2001, hechos 2000*, Buenos Aires: CELS-Siglo XXI-Catálogos Editora.
- CELS (2003): “Inseguridad policial y otras formas de la violencia institucional” en *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2002-2003*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CELS (2007): *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CELS-Human Rights Watch (1998): “La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en Argentina”. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Chillier, Gastón (1998): “La sanción de un código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal”. Documento de trabajo presentado en el Seminario “Las reformas policiales en Argentina”, 1 y 2 de diciembre, CELS, Buenos Aires, Argentina.
- Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Anuario estadístico del Poder Judicial de la C.A.B.A. Fuero Contravencional y de Faltas. Juzgados de Primera Instancia y Cámaras de Apelaciones*.
- Di Tella, Rafael y Schargrodsky, Ernesto (2004): “¿La policía reduce el delito? Estimaciones utilizando la asignación de las fuerzas policiales luego de un ataque terrorista”, en *American Economic Review*, vol. 94 (1), pp. 115-133.

- Eilbaum, Lucía (2005): “La transformación de los hechos en los procesos judiciales: el caso de los ‘procedimientos fraguados’, en Tiscornia, Sofia y Pita María (comp.) *Derechos Humanos, tribunales y policía de Argentina*. Buenos Aires. Antropofagia.
- Galeano, Diego (2005): “Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos”, en Kaminsky, Gregorio (director), *Tiempos Inclementes: Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Ediciones de la UNLA.
- González, Gustavo (2005): “Intentos de Reformas Policiales en Argentina: Los casos de las Provincias de Santa Fe y Buenos Aires”, en Dammert, Lucía y Bayley, John (coord.) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI.
- Kessler, Gabriel (2004): *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- Klipphan, Andrés (2004): *Asuntos Internos*. Buenos Aires: Aguilar.
- Lanziani, Ana (en prensa): *Mecanismos de Control Interno del uso de la violencia en las Fuerzas Policiales. Policía de la Provincia de Buenos Aires y Policía Federal*.
- Mariani, Elena: *La red delictiva, Mimeo*.
- Palmieri, Gustavo; Filippini, Leonardo y Thomas, Hernán (2001): “La reforma policial en la provincia de Buenos Aires”. Documento preparado para el XXIII Congreso Internacional de Latin America Studies Association (LASA). 6-8 septiembre 2001, Washington, EEUU.
- Palmieri, Gustavo; Martínez, Josefina; Sozzo, Máximo y Thomas, Hernán (2001): “Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas. Los casos de la Policía Federal Argentina, la Policía de la Provincia de Santa Fé y la Policía de la Provincia de Buenos Aires”, en Frühling, Hugo, y Candina, Azun (ed.), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Pita, María Victoria (2007) “Contravenciones en la ciudad de buenos aires. Prácticas institucionales, lógicas burocráticas y registro de información”. Ponencia presentada en la VII Reunión de Antropología del Mercosur, 23 al 26 de Julio, Grupo de Trabajo 34 “Políticas públicas e antropología nas áreas de Direitos Humanos y Segurança Pública”, UFRGD, Porto Alegre, Brasil.
- Ragendorfer, Ricardo (2002): *La secta del gatillo. Historia sucia de la Policía Bonaerense*. Buenos Aires: Planeta.
- Sain, Marcelo (2004): *Política, Policía y Delito. La red bonaerense*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Sain, Marcelo (2005): “Dilemas e infortunios de la reforma de la seguridad pública. La experiencia de la Provincia de Buenos Aires durante 2002”, en Basombrío I., Carlos (ed.) *Activistas e intelectuales de la sociedad civil en la función pública en América Latina*. Santiago de Chile. Fundación Ford-Flacso.

Comentario a “La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial”

Sabina Frederic

En primer lugar quisiera agradecer a los organizadores de este evento por haberme dado la oportunidad de participar en este importante debate, centrado en una cuestión de gran preocupación tanto a nivel nacional como internacional.

Me han propuesto comentar el trabajo de Gustavo Palmieri y Florencia Wagmaister sobre la dinámica delito-policía en los procesos de reforma policial, enfocado particularmente en el análisis de la Policía Federal y de la Provincia de Buenos Aires.

Quisiera antes que nada señalar que las reflexiones y comentarios que haré no pueden prescindir del reconocimiento al oficio que practico, que consiste en realizar investigaciones en el campo de las ciencias sociales y particularmente sobre la temática de la profesionalización policial en la Argentina. No me parece un dato menor destacar este aspecto, en tanto el tema que nos ocupa resulta lo suficientemente alarmante como para provocar una cantidad formidable de opiniones, que pocas veces se encuentran claramente referenciadas. Ni las fuentes en las que se apoyan, ni el sentido estricto de la perspectiva que las orienta son en general, aspectos puestos sobre la mesa. Justamente por el hecho de que los asuntos que rodean la temática policial tienen en nuestro país escasa tradición de investigación científica y los abordajes han estado profundamente politizadas, es necesario objetivar los puntos de vista sobre la policía, es decir los modos en que pensamos a la policía. Sólo por este camino podremos arribar al conocimiento fehaciente del fenómeno que nos ocupa.

De manera que, este comentario es al mismo tiempo una reflexión sobre algunos de los problemas de las concepciones en danza sobre la policía en la Argentina. Para ello, haré referencia fundamentalmente a los supuestos que el

trabajo de los autores implícita y explícitamente está comunicando, y a la consistencia argumentativa del mismo.

El punto de partida del trabajo de los autores es la búsqueda de una definición sobre la función de la policía —pregunta que propusieron los organizadores para este panel—. Entre las funciones centrales que la policía debiera cumplir los autores escogen la de prevención y reducción del delito.

Un comentario adicional lo merece la pregunta formulada por los organizadores. Me pregunto si la pregunta por la función de la policía es la que debemos hacernos cuando se trata de analizar el oficio, o si ésta es una pregunta válida para quienes se ocupan de ejercer el gobierno de la institución policial. Creo que no es bueno confundir estos planos, el del conocimiento y el del gobierno. Ambos son imprescindibles pero complementarios y es necesario que comencemos a diferenciarlos. Es que la pregunta por la función nos lleva a buscar una respuesta de orden normativo o legal, esto es: qué es lo que la policía debiera hacer. Una orientación que impugna normalmente las prácticas policiales para ajustarlas a la letra o al principio normativo que se formule. Por eso, me inclino por sugerir que la pregunta analítica más fecunda es la que nos invita a descubrir qué es lo que los policías hacen.

De hecho, Palmieri y Weigmaster se ocupan de esquivar tácitamente aquella pregunta para ofrecernos una respuesta de la función efectiva de los policías con relación al delito, que es lo que normativamente están llamados a prevenir, conjurar o reprimir.

En este sentido, una de las conclusiones más importantes de la ponencia y también más arriesgada —creo yo— es la que los mismos autores señalan como la síntesis de su argumentación. Dicen ellos, que “se trata de pensar a la policía como una institución con una importante capacidad de modular una serie de conflictos”. Para Palmieri y Weigmaster “la policía no sólo participa de las condiciones o escenarios en los que se producen los conflictos y los delitos, sino de la producción misma de estos hechos”.

Efectivamente el artículo ofrece evidencias del modo en que la policía interviene en la producción de “delitos”. Tanto el hecho de que el control policial supone un desplazamiento temporal y espacial que “mueve” la geografía del delito, como las modalidades de registro y subregistro delictual de la policía, o la tendencia a “buscar delincuentes debida a la presión de las autoridades policiales” son algunas de los datos que permiten a los autores inferir la producción policial del delito. Muy especialmente destacan el modo en que esto define qué es considerado delito y quiénes son los delincuentes.

Así, la función policial estaría atrapada en una suerte de paradoja o

contradicción, porque quienes deben prevenir o reducir el delito lo producen. La argumentación trae un supuesto de orden teórico no explicitado, que nos remite a la teoría del etiquetamiento o *labelling approach*. Los representantes de este enfoque que produjo una verdadera revolución científica en el ámbito de la sociología criminal, como indica Alessandro Baratta (1986), han señalado que el delito es una construcción social producida por las instancias oficiales de control social. Desde esta perspectiva se estudia el efecto estigmatizante de la acción de la policía, de los órganos de acusación pública y de los jueces (Baratta, 1986:84). Esta teoría, inscripta en la criminología crítica, explica la desviación por el uso de categorías o estereotipos que se aplican al desviado, y a partir de las cuales se produce el fenómeno de la desviación. Sin mencionarlo, los autores aplican esta concepción para definir la función efectiva de la policía y señalar que la policía, contra lo que se cree, produce el delito.

Independientemente de las críticas realizadas a dicha teoría, considero que esta visión fundada en evidencias sobre la policía Federal y Bonaerense particularmente, conlleva un problema: recargar sobre un actor, lo que es un mandato social y público. Esta interpretación no se condice con la propia concepción del etiquetamiento, la cual impugna esta visión al hablar de instancias oficiales de control social. Entonces, la policía no es un objeto que se define como actor por sí mismo, independientemente de los mandatos y los valores que la sociedad y el Estado le asignan. Me parece delicado y hasta aventurado defender la visión según la cual la policía es la que produce el delito y al delincuente, porque las categorías de la desviación tales como la de villero, inmigrante, boliviano, paraguayo, narco, etc. son categorías socialmente construidas, de las que la policía se apropia. No son los policías los que las inventan. Lo que sí hace la policía es aplicarlas y esa aplicación arriesga el sentido del estereotipo tanto como lo reproduce.

Este es un punto central de la comprensión de la profesionalización policial, como prefiero definir el objeto que nos convoca. Me refiero a que es importante entender a la policía, como cualquier otro actor social, no como una entidad en sí misma, con un conjunto de atributos particulares o esenciales, sino como un objeto definido por el juego de relaciones que lo producen. Concebirla de otro modo, nos pone en riesgo de pensar que las personas que ejercen la función policial son el origen de los problemas asociados a ella. Es importante advertir esta dimensión para apreciar en toda su profundidad la afirmación de Dominique Monjardet cuando dice que “la policía es el nombre que comúnmente se le da a la fuerza pública”.

El otro punto que quería mencionar tiene que ver con un problema de consistencia argumental que refleja el uso de los datos utilizados por los autores. Una vez mostrado cómo los policías intervienen en la producción del delito, discuten en la segunda parte del artículo, el modo en que las reformas policiales han intervenido sobre la ocurrencia de los delitos. Particularmente, buscan establecer si la reforma llevada adelante por la gestión del Ministro León Arslanian en la Policía de la Provincia de Buenos Aires ha resultado en el descenso del delito o no. Para ello, Palmieri y Wagmaister utilizan datos sobre tasa de delito producidos por la Dirección Nacional de Política Criminal. El punto es que estos datos son el resultado de los registros y las estadísticas que llevan las comisarías, jefaturas distritales y departamentales de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Es decir que son datos elaborados por la propia policía. Entonces, si el argumento central del trabajo es que la policía es productora de delitos, tales datos carecen de validez, al menos para los autores. En suma, no puede demostrarse la ausencia de relación entre tales variables, porque los datos utilizados han sido invalidados por el mismo argumento.

Adicionalmente, y suponiendo que las tasas delictivas fuesen datos válidos y efectivamente existen niveles constantes entre las tasas delictivas previas y las que se registran durante la reforma de Arslanian —como muestran los cuadros ofrecidos por los autores— existe otro aspecto que el artículo no tiene en cuenta a la hora de afirmar la ausencia de incidencia entre las reformas policiales y la tasa de delito. Se trata de la ocurrencia eventual de hechos delictivos que finalmente no se produjeron. Me refiero al hecho de que carecemos de datos para establecer el modo en que la reforma policial actúa sobre la “oportunidad” de que se cometa un delito. Es decir, uno puede tener la misma cantidad de delitos pero pudo haber sucedido que una cantidad enorme de delitos que podrían haberse cometido, no se cometieron por la intervención policial. Eso es algo que no está reflejado en los datos. Sin la construcción de datos que revelen esta dimensión, no estamos en condiciones de concluir fácilmente que las reformas no tienen efecto sobre la tasa delictiva.

El otro punto que quería comentar se relaciona con la perspectiva de Derechos Humanos que los autores dicen aplicar en este trabajo. Es sabido que el Centro de Estudios Sociales y Legales al cual pertenecen, tiene una larga, intensa e indiscutible actividad militante en relación con la defensa y protección de los Derechos Humanos. Me parece que es interesante reflexionar sobre la importancia de extender la perspectiva de los DDHH, sobre la necesidad de contextualizar tal perspectiva y abrir un debate sobre a qué seres humanos le aplicamos la protección y defensa de sus derechos, y sobre los lími-

tes que la división del mundo en víctimas y victimarios nos pone al conocimiento y mejoramiento de las relaciones humanas. Me parece que hay que empezar a pensar en una concepción de derechos humanos más universal.

Episodios como el de la masacre de los policías en La Plata, ocurrido el pasado mes de octubre, nos muestran las dificultades que algunas de nuestras concepciones encierran, lo difícil que es desafiarlas, y concretamente cómo se vuelven incapaces de permitirnos entender los acontecimientos. No tenemos cómo pensar a los policías como víctimas porque estos han sido naturalizados como victimarios. Sobre todo tal universalización debiera revisar la utilidad de dividir el mundo en víctimas y victimarios. Sucede que esta división aplicada por la perspectiva de los DDHH —con razones sobradas ancladas en conductas absolutamente condenables de los uniformados en el pasado— quedó instalada en el contexto actual de manera de inhabilitar a quienes ejercen el oficio policial iguales derechos y garantías.

Uno de los aspectos que revela tal cosmovisión y su contracara, es la sistemática invisibilización del oficio policial como un trabajo, tanto entre quienes gobiernan la fuerza como entre los policías que la conducen. Tal vez deberíamos preguntarnos cómo esta invisibilización reproduce eso que muchos han calificado, aquí en la Argentina pero también en la literatura anglosajona —de la que a veces somos por demás dependientes—, como la “cultura policial”, una entidad única, socialmente desviada e impugnable.

Retomando la pregunta formulada al panel sobre la función policial quisiera insistir en que se trata de una pregunta que tiene más una relevancia política, que una relevancia analítica y científica. Las preguntas que formulamos están unidas a nuestras prácticas y concepciones y, por lo tanto, no son triviales. Debemos objetivarlas y mejorarlas según nuestros propósitos. Entonces, me parece que hay que redirigir los esfuerzos para entender qué es lo que la policía hace, cuál es el conjunto de las actividades que realiza y, particularmente, tener en cuenta que la policía tiene por atributo principal —asignado socialmente—, el uso de la fuerza pública. La fuerza de la policía es fuerza social del Estado, ni únicamente estatal ni únicamente social y el oficio policial está moldeado por ello.

Para terminar, quería agregar que se hace necesario tratar de encontrar otros enfoques para poder recuperar el conocimiento que se tiene sobre la policía en otros contextos y latitudes. Si bien el desarrollo de la investigación científica en Argentina sobre la policía es incipiente, data de los años noventa y principio de 2000, en otros países del mundo y me refiero no solamente al mundo anglosajón, también al mundo francófono. Hay muchos estudios

históricos y actuales sobre la policía que valdría la pena incorporar para cambiar un poco la visión de la misma. De lo contrario, creo que seguiremos convirtiendo a la policía en uno de esos lugares donde la sociedad se oculta a sí misma, oculta lo peor de sí, sus injusticias, inequidades, su lado más siniestro atribuyéndole a los policías la producción y reproducción de valores y prácticas que son producidos socialmente y están por ello públicamente disponibles. Por eso me parece importante identificar cuál es el mandato policial. Cuáles son los valores, los sentidos que la policía tiene, tanto para los policías, como para el resto de los funcionarios que están implicados en su actividad, e inclusive, para los investigadores sociales que formamos parte de esta sociedad.

En suma, se trata fundamentalmente de apostar a una nueva manera de mirar a la policía donde, para definir cuál es la función específica que la institución tiene, primero comencemos por entender qué clase de cosas hacen los policías. Y así construir una suerte de antropología y sociología de los usos de la fuerza pública. Tal vez por este camino nos reconozcamos en “ellos”, como todavía hoy no estamos dispuestos a hacerlo.

Comentario a “La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial”

Roberto Máximo Silva

Yo también traje mi oficio en la tarde de hoy para comentar el trabajo de Gustavo Palmieri y Florencia Wagmaister. Básicamente lo hago desde mi función dentro de la institución policial. A mí también me motiva la pregunta: ¿para qué sirve la policía? Hoy en día en la complejidad de la sociedad moderna es inútil plantear que la lucha contra el delito se haga únicamente desde la reacción policial y el sistema penal, en general. El mantenimiento del orden, la “persecución del delincuente” ha sido, a lo largo de los años, el principal papel de todo el aparato de control social y formal. El sistema penal era la respuesta fundamental y prácticamente única al delito de todo tipo. Y, en parte, esta es la idea general que se tiene sobre “lo que hace” la policía.

La eficacia de la policía en la lucha contra el delito implica que se preste la máxima atención, no sólo al presunto delincuente sino a las víctimas o blancos potenciales, así como al entorno social, ambiental y de todo tipo en que el delito se pueda producir. Es decir, la situación. La prevención que es la tarea básica de la policía adquiere, en ese contexto, un valor fundamental; la prevención situacional. Creo que eso es básicamente para lo que sirve la policía.

Creo que es muy ambicioso pretender analizar los efectos de los procesos de reforma cuando ellos no han concluido y que los autores señalan en el texto de su trabajo sobre las posibilidades reales de las reformas, el valor que tiene la reforma. Obviamente, en este caso vale la pena considerar un breve panorama de lo que es la institución policial en la Provincia de Buenos Aires o lo que ha sido a lo largo de su historia. Una visión de la policía, la que nos ha llegado a nosotros a finales del siglo XX, es una organización policial instrumentada en los años cuarenta y que no había tenido mayores modificaciones

desde los años ochenta del siglo XIX. O sea, cuando se analiza un proceso de reforma hay que hacerlo también sobre la base de qué institución se está reformando. Una institución que a lo largo de 186 años ha tenido, apenas, un par de modificaciones y esas modificaciones se han mantenido a lo largo del tiempo. Con lo cual —a veces— interpretar el valor de la reforma dentro de una institución policial a través de ciertos disvalores y actitudes que tienen que ver con la corrupción, tales como son el manejo de los tres tipos de casos comentados en el trabajo, las causas inventadas, el trabajo de la “policía” en el manejo de los delitos de automotores y los vendedores ambulantes y la oferta de sexo en Capital Federal, es poco serio. Pretender interpretar el trabajo de la policía desde el disvalor, nos pone en una situación bastante comprometida para el análisis académico. Obviamente, nosotros apoyamos este tipo de investigación, quisiéramos que haya muchos más trabajos de investigación teórica respecto a la tarea de la policía. Eso sí lo tenemos que hacer desde una postura científica que tenga en cuenta, primero, el tema de las fuentes —coincido con Sabina en este caso—, y la cuestión fundamental es porque no me quiero despegar del título del trabajo presentado por Gustavo Palmieri que es la dinámica del delito policial en los procesos de reforma.

Una cuestión clave que hay que analizar en este caso es que en un proceso de reforma, más allá de la modificación en cuanto a la institución, los diagramas, el escalafón y la carrera, existe algo que es fundamental y quizás no se haya tocado con la suficiente fuerza, aunque en el trabajo está mencionado que incluso faltaría trabajar sobre el proceso de identidad y cultura profesional en la institución. Y yo creo que eso es básico para poder entender cómo funciona desde adentro esta “corporación cohesionada”, como muchos pretenden presentar a la policía. Y es aquí donde vuelvo a reiterar la inutilidad del análisis de un proceso de reforma a partir del disvalor de algunos miembros de la institución en vías de transformación. El delito, la corrupción no cohesionan, en todo caso asocian ilícitamente a unos pocos. Quizás cuando uno habla de reforma en la provincia de Buenos Aires aparece primeramente y uno termina asociando ésta, con algunos elementos que tienen que ver con los cambios en los escalafones, la distribución de las fuerzas operativas y creación o modificación del funcionamiento de la organización pero básicamente, también, hay un cambio que tiene que ver con la cultura institucional, básicamente con la cultura profesional del policía. Y esto creo que es la idea fuerza sobre la cual tendríamos que trabajar y la cual faltaría analizar y profundizar en este trabajo, cómo actúa la cultura profesional en este tipo de dinámica, cómo inciden los procesos de reformas en el ser de la

Institución, en la motivación de sus hombres para actuar en los problemas sociales con profesionalismo. Es allí donde debe estudiarse la efectividad de un proceso de reforma y no en los disvalores que puedan exhibir integrantes de la Institución en proceso de reforma.

Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos

Lucía Dammert

Introducción

La seguridad es un tema de política pública abordado tímidamente en la región. El aumento de los delitos ocurrido desde inicios de la década de 1990 en la mayoría de países ha traído de la mano respuestas vinculadas principalmente con el sistema de justicia criminal. Es decir, cambios en la policía que varían desde el aumento de la dotación y la infraestructura institucional pasando por la generación de programas de policía comunitaria hasta reformas integrales. De igual manera, se evidencian reformas en los procedimientos legales así como aumento de los castigos, disminución de la edad de imputabilidad penal y restricciones para las penas alternativas a la prisión. Adicionalmente, en algunos países o ciudades se han desarrollado iniciativas preventivas que ponen el acento en la necesidad de reconocer aquellos factores individuales o sociales que facilitan el aumento de la delincuencia. Sin duda, estos son programas marginales al centro del debate político pero cuyo efecto es importante en la redefinición de la perspectiva de interpretación del fenómeno.

El presente documento busca instalar un debate sobre las potencialidades y problemas que encaran las políticas de prevención del delito a nivel local y nacional. Para esto comienza con un marco de contexto donde se pone énfasis no sólo en el aumento de la criminalidad y el temor sino también en los altos niveles de percepción de impunidad y corrupción (especialmente policial) que inunda a los ciudadanos del continente. Seguidamente el documento se hace cargo del proceso de multiplicación de actores vinculados con la seguridad pública. En este sentido, la participación de la ciudadanía es un elemento central de todas las iniciativas vinculadas tanto a la prevención, la

rehabilitación como al control del delito. Pero también es necesario resaltar el proceso de privatización que vive la seguridad en la actualidad. La industria de la inseguridad ha crecido a pasos agigantados, recluta al doble de personal que las instituciones policiales, cuenta con armas y tecnología de alta sofisticación y realiza labores que muchas veces se debaten una tenue línea con el accionar policial.

Tomando en cuenta los procesos anteriores, el documento avanza en una descripción sobre las formas y tipos de medidas de prevención que se realizan en la región cuyos efectos han sido relevantes. Pero en el marco de limitados fondos presupuestarios y volátil interés político. Las medidas de rehabilitación pasan por un problema aún mayor ya que son prácticamente inexistentes tanto en la agenda política como ciudadana. En este punto es vital reconocer la necesidad de avanzar con mecanismos que afiancen el Estado de Derecho que muchas veces es olvidado o disminuido en el marco de políticas “duras o súper duras”. Finalmente se proponen algunos desafíos que deberán ser tomados en cuenta a la hora de diseñar e implementar políticas públicas justas y eficaces de prevención y control de la criminalidad.

Criminalidad, temor, impunidad y corrupción policial

América Latina es un continente violento donde sus habitantes enfrentan situaciones marcadas por el uso de la fuerza para solucionar problemas cotidianos. Si bien en términos de homicidios la información disponible nos ubica en segundo lugar a nivel mundial; muchos países enfrentan problemas de menos violencia que de igual manera impactan sobre la sensación de inseguridad ciudadana. En la mayoría de casos se evidencia un sostenido incremento de las denuncias de delitos contra la propiedad, los que muchas veces se vinculan con robo de vehículos o lugares de habitación. Los delitos menores (robos de carteras, joyas y celulares en la vía pública) son poco denunciados y por ende se desconoce su verdadera prevalencia.

Adicionalmente, en los últimos años se ha incrementado el consumo de drogas; principalmente marihuana y cocaína pero con una importante diversificación que suma cada vez más sustancias químicas, medicamentos, entre otros. El aumento del consumo trae aparejado una fuerte disputa por el mercado local de drogas que conlleva enfrentamientos callejeros y aumento de los homicidios. A su vez, esta situación se enmarca en un proceso de aumento del tráfico de armas que son utilizadas por el crimen para cometer todo tipo de delitos.

Además de la criminalidad objetiva expresada por los delitos ocurridos (sean denunciados o no), la sensación de inseguridad es un hecho transversal que enfrentan los ciudadanos de la región. El temor a ser víctima de un delito se ha convertido en una de las experiencias que definen la vida cotidiana y redefinen la estructura urbana. Lo primero se evidencia en el alto porcentaje de personas que declaran no salir de su casa de noche por temor así como en el creciente nivel de desconfianza interpersonal. El segundo punto se enfatiza cuando se analizan los procesos de “encerramiento” de los espacios públicos y los lugares de habitación, la segregación creciente y la explosión en la adquisición de artículos de seguridad. Así cada vez vivimos más asustados, encerrados, desconfiados y por ende se limitan las capacidades de interacción y socialización; es decir los elementos mismos que tornan a los sujetos en ciudadanos.

Además del temor, la población se siente indefensa con instituciones del Estado que no responden a la magnitud del problema. Así, el sistema de justicia es percibido como lento e ineficiente, cuando no corrupto. Situación que impacta en la sensación de impunidad que se refleja en la metáfora de la “puerta giratoria” utilizada en la mayoría de países de la región como evidencia de la capacidad de los delincuentes de entrar y salir del sistema de justicia sin recibir castigo. Esta es sin duda una imagen distorsionada, en la mayoría de países la cantidad de personas encarceladas ha aumentado sistemáticamente en las últimas décadas. Si bien los sistemas de justicia enfrentan serios desafíos para aumentar la calidad, efectividad y eficiencia de sus servicios, no se puede afirmar que la mano es blanda a la hora de castigar a los infractores. Por el contrario, la mano es dura pero ineficiente. En los últimos años han aumentado los castigos para todo tipo de delitos, se han disminuido los años de imputabilidad penal y han crecido las dotaciones policiales en toda la región.

La policía es otra institución con limitada legitimidad social debido a la corrupción, la ineficiencia y el abuso del uso de la fuerza que caracterizan su accionar. Si bien se han tratado de combatir estas problemáticas, los esfuerzos son aún limitados y no han tenido el impacto esperado. Los casos considerados exitosos son más bien esporádicos y específicos, vinculados con el desarrollo de iniciativas de policía comunitaria que buscan mejorar las condiciones de relación con la ciudadanía. Los déficit son aún múltiples y han evidenciado la limitada capacidad de la policía, por sí misma, para enfrentar la compleja realidad de la criminalidad por lo que se desarrollan nuevas perspectivas de acción.

El fin del monopolio del uso de la fuerza

La crisis de las instituciones policiales no sólo se alimenta de los problemas descritos previamente sino también de las precarias condiciones en las que se mantienen a la mayoría de funcionarios. Es así como en la mayoría de países de la región, los policías carecen de sistemas de protección social para ellos y sus familias así como salarios que permitan el desarrollo de una perspectiva profesional de trabajo. Por el contrario, en muchos países viven en los mismos barrios que aquellos dedicados a la delincuencia, con el agravante que generalmente reciben ingresos menores que sus vecinos.

Tradicionalmente, las iniciativas centradas en el control y la represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad, situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos. A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito y de imponer las sanciones correspondientes.

De esta forma, las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o que buscan restringir los beneficios carcelarios para la población carcelaria. Cada una de ellas tiene por objetivo disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios, y enfatizan la capacidad del Estado para disminuir estos problemas.

Sumado a lo anterior es cada vez más evidente que la “seguridad es tarea de todos”, es decir que la policía por sí misma no tiene las condiciones necesarias para enfrentar la problemática en su conjunto. Situación que lleva a una perspectiva de política pública integradora y por ende de mayor complejidad. Es decir se han superado dos barreras en el diseño de políticas de seguridad: la primera es el hecho de que el control es concebido como necesario pero no suficiente para enfrentar la inseguridad, por ende se reconoce que el rol de la justicia criminal sólo puede tener un impacto limitado respecto al problema en su complejidad. La segunda barrera superada es la visión dicotómica entre

medidas de prevención y control. Esta visión excluyente de las iniciativas de política no permitía la integración en una política de Estado que enfrente la problemática desde sus diversas aristas.

En este nuevo esquema el sistema de justicia, y en especial la policía, se ven acompañados por instituciones diversas que empiezan a asumir un rol cada vez más activo en las tareas de prevención y rehabilitación. Sin duda, esta situación presenta dos desafíos principales: en primer lugar, la necesaria permeabilidad por parte de las instituciones policiales para compartir las acciones preventivas con otras entidades gubernamentales e incluso la ciudadanía. En segundo lugar, el reconocimiento por parte de las nuevas instituciones vinculadas con el tema de la necesidad de un rol activo y promotor de iniciativas preventivas. Ninguno de los anteriores se presenta como pasos fáciles de tomar, pero se requieren para de esta forma avanzar en una política nacional de seguridad ciudadana que define misiones, tareas y responsabilidades para las diversas instituciones vinculadas con la temática.

Paralelo a este proceso, la privatización de la seguridad es un fenómeno con crecimiento exponencial en la región. Dotaciones que duplican o triplican a la fuerza pública así como capacidad de porte de armas de sofisticación y calibre superior a las instituciones gubernamentales son sólo ejemplos del éxito que evidencia la industria de la inseguridad en la región. Situación que muchas veces va de la mano de precarios mecanismos de regulación del servicio ofrecido, la capacitación de los guardias y el uso de la fuerza. Es claro que las circunstancias descritas son complejas para un proceso de consolidación del Estado de Derecho debido especialmente al incremento sustancial del uso de la “justicia comunitaria” representada por los linchamientos así como a las denuncias de “eliminación selectiva” especialmente de mendigos, drogadictos y prostitutas que se encuentran en diversos contextos de la región.

Prevención: políticamente correcto y presupuesto cero

Las políticas de control descritas previamente son sólo una parte de las iniciativas que se deben tomar para enfrentar el fenómeno de la violencia y la criminalidad. De hecho, son las más evidentes para tratar de paliar un problema ya existente en un determinado contexto pero no necesariamente las más efectivas e incluso eficientes. Diversos son los estudios que han demostrado que la inversión en prevención es mucho más eficiente que las medidas de con-

trol, con lo que se suma un motivo económico a las claras ventajas sociales que la prevención del delito representa.

Ahora bien, la prevención no es un concepto unívoco o restringido a una sola interpretación, por lo que debe ser entendido desde diversos acercamientos teóricos que conlleven a la definición de variadas tipologías de acción. Es posible, sin embargo, encontrar un cuerpo conceptual común que permite abordar de forma integral todos sus aspectos. En primer lugar, la prevención es un concepto complejo cuya construcción se fundamenta en teorías criminológicas que postulan la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones delictuales. Es necesario recordar sí que “los aspectos del diseño, implementación y análisis de la forma como la prevención funcionan, traen compromisos con modelos particulares sobre la explicación social y la naturaleza humana” (Crawford, 1998: 7). En segundo término, existe consenso en la literatura sobre el rango de impacto de la prevención respecto de la criminalidad objetiva y la sensación de temor. Así entendidas, diversas iniciativas de prevención pueden generar impacto en la tasa de delitos denunciados o bien en la sensación de inseguridad. Algunos estudios muestran que generalmente los impactos no inciden en ambas direcciones (Helsper y Manzi, 2003). En un tercer punto destaca el hecho de que las políticas preventivas deben tener como característica principal la focalización espacial, poblacional y temática para lograr impactos efectivos. En cuarto lugar, las iniciativas de prevención pueden tener consecuencias en el plano de la criminalidad y de la violencia, pero además tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y por ende, la consolidación de la gobernabilidad. En este punto cabe hacer mención al actual debate en torno a la criminalización de las políticas sociales. Dado que, por su amplitud de objetivos y manifestaciones, las medidas enfocadas hacia la prevención pueden ser consideradas dentro de las políticas sociales, se corre el riesgo de desarrollar un discurso que sostenga, por ejemplo, la necesidad de mejores y mayores niveles educativos o sanitarios para la población de escasos recursos con el objetivo principal de disminuir las posibilidades de incremento del crimen y no como respuesta a las necesidades básicas de elevar sus condiciones de vida.

En este sentido, se seleccionó la definición de prevención de la criminalidad desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que entiende como preventiva “toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación

de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general” (ONU, 2000). Es decir, se reconoce que la criminalidad tiene causas diversas y que, por ende, para prevenirla se debe actuar en múltiples frentes, con estrategias e iniciativas que promuevan el involucramiento de diversas instituciones del Estado, de organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía en general.

La prevención no se puede desligar del concepto factor de riesgo, es decir de aquellas condiciones cuya presencia, según la literatura internacional y nacional, aumenta la probabilidad de que ciertos individuos cometan delitos (Búvinic, Morrison y Shifter, 1999; Carrión, 1994; Guerrero, 1998). Los factores de riesgo se pueden agrupar en dos subgrupos¹: por un lado están los que atañen directamente al individuo (desintegración y violencia familiar, desempleo, deserción escolar, frustración, adicciones, descomposición social, marginalidad, uso de drogas y tenencia de armas, entre otros). Por otro lado están aquellos factores que se relacionan con el ambiente donde se cometen los delitos (presencia de vigilancia policial, vigilancia privada o control social informal; utilización de espacios públicos;² iluminación y confianza en las instituciones de control).³

El enfoque más conocido y utilizado sobre la prevención es el epidemiológico que se basa en la recopilación, análisis e interpretación sistemática de datos específicos para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de programas contra la violencia. Este enfoque contempla la realización de cuatro etapas: a) definición del problema y recolección de información confiable; b) identificación de posibles factores de riesgo; c) desarrollo y puesta a prueba de intervenciones y d) análisis y evaluación de la efectividad de las acciones preventivas desarrolladas (Búvinic y Morrison, 1999).

Los fundamentos de este enfoque se basan en la concepción de la violencia como un proceso, que se caracteriza por su multicausalidad y pluralidad que por ende debe ser entendido y abordado integralmente. Es un proceso, por cuanto no es un hecho puntual que termina con una víctima, sino que hay etapas anteriores y posteriores que deben ser consideradas en las propuestas de prevención para la percepción, el control y la rehabilitación. Así, se pretende “gobernar la violencia” desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana.

Este enfoque identifica tres niveles de intervención (primaria, secundaria y terciaria), basándose en la población hacia la cual se dirigen las medidas y la

forma de intervención ofrecida. La prevención primaria involucra estrategias dirigidas a la población en general, que actúan sobre contextos sociales y situacionales para evitar que ellos favorezcan a la delincuencia, y crea condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos. La prevención secundaria se focaliza en la identificación de potenciales victimizadores, buscando intervenir en ellos para evitar la comisión de delitos, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan “corregir” o “rectificar” personas y/o situaciones problemáticas. Finalmente, la prevención terciaria se relaciona con victimarios y, por ende, depende del accionar del sistema de justicia criminal para limitar que estas personas reiteren su conducta, por medio de medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación.

Pero la anterior no es la única forma de clasificación, en el Cuadro 1 se presentan algunos de los criterios más utilizados y desarrollados desde las perspectivas teóricas y de políticas públicas. Se resumen cinco formas de analizar las iniciativas preventivas: en primer lugar, la prevención puede ser caracterizada de acuerdo con su perspectiva política, es decir se pueden clasificar en conservadoras, centradas en la disuasión de la victimización; liberales, que se centran en el problema del crimen como tema únicamente social, y radicales, centradas en los problemas de desigualdad socioeconómica y de exclusión social. Esta caracterización otorga visibilidad al sustrato político-ideológico que sustenta una intervención gubernamental específica en los temas de seguridad ciudadana.

En segundo lugar, se alude a las técnicas o medidas empleadas en las actividades preventivas entre las que figuran las medidas punitivas, ligadas a la disuasión y el castigo de los delincuentes; las medidas correctivas, orientadas a eliminar las condiciones criminógenas que inciden tanto en los victimarios como en las posibles víctimas. Así como las medidas mecánicas, que buscan la reducción de oportunidades para delinquir alterando el medio físico donde ocurren los hechos. En tercer término, las medidas preventivas pueden ser caracterizadas de acuerdo con el público objetivo al que se dirigen, por lo que se diferenciarían entre aquellas dirigidas a los victimarios, a las víctimas, y a la comunidad en general. Una cuarta forma de clasificar las medidas preventivas se centra en el objetivo mismo de la intervención (Crawford, 1998), y diferencia entre medidas situacionales –enfocadas en la modificación del espacio urbano y el aumento de la presencia policial para disminuir las oportunidades para la ejecución de ciertos delitos– y sociales y/o comunitarias, que buscan incidir sobre las características sociales de la población en general. Finalmente, la quinta caracterización obedece a la unidad poblacional, foco o

unidad geográfica a la que se dirigen las iniciativas de política. Por ende, las clasifica en aquellas dirigidas a los individuos, al hogar y al barrio.

Cuadro 1. Caracterización y tipologías conceptuales sobre la prevención

<i>Caracterización</i>	<i>Tipologías</i>
La perspectiva política de las iniciativas	Conservadoras Liberales Radicales
Técnicas empleadas en las actividades preventivas	Punitiva Correctiva Mecánica
Público objetivo	Victimario Comunidad Víctima
Objetivo de la intervención	Situacional Social y comunitaria
Unidad a ser protegida	Individuo Hogar Barrio

Fuente: Elaboración propia en base a Crawford, 1998; Sozzo, 1999.

A partir de la clasificación previa se puede enfatizar en dos ejes para el análisis más detallado: el tipo de objetivo que define y la población a la que se dirige. Con relación al primer eje se pueden clasificar las iniciativas entre las de prevención social, situacional y comunitaria. La primera tiene por objetivo evitar la realización del delito a través de la reducción de los factores de riesgo social que llevan a un individuo a delinquir. Los objetivos de este tipo de estrategias se localizan sobre las causas o predisposiciones sociales y psicológicas que hacen que los individuos o grupos sociales ejecuten delitos. En segundo término, la prevención situacional tiene como objetivo principal reducir las oportunidades para la comisión de los delitos y abarca un abanico de iniciativas que incluye aquellas dirigidas a la población en general (prevención primaria), la focalización en puntos críticos, la vigilancia formal e informal y la mejora del diseño urbano. Asimismo, comprende iniciativas dirigidas a los grupos sociales en riesgo de cometer delitos, que se centran en el diseño específico de medidas basadas en la predicción del riesgo. Además incorpora me-

didias desarrolladas para disuadir a eventuales delincuentes, que se relacionan con sistemas de seguridad privados, sistemas de circuitos cerrados de cámaras e instalación de luminarias.

Cuadro 2. Medidas de prevención de acuerdo a su objetivo

	<i>Social</i>	<i>Comunitaria</i>	<i>Situacional</i>
Primaria	Educación y socialización	Policía comunitaria	Focalización en puntos críticos
	Conciencia pública	Organización de vecinos	Vigilancia (a gente sospechosa)
	Campaña de propaganda masiva		Reducción de oportunidades Diseño medioambiental Disuasión general
Secundaria	Trabajo con grupos en riesgo de delinquir: jóvenes, desempleados, regeneración comunitaria	Policía comunitaria	Focalización en puntos críticos Diseño de medidas en grupos
	Consolidación de la comunidad	Organización de vecinos	de alto riesgo Predicción de riesgo y valoración Disuasión
Terciaria	Rehabilitación	Policía comunitaria	Disuasión individual
	Respuesta frente al comportamiento criminal.	Mediación comunitaria de conflictos	Incapacitación
	Reparación de consecuencias		Valoración de la 'peligrosidad' y el 'riesgo'

Fuente: Elaboración propia en base a Crawford, 1998; Sozzo, 1999.

La prevención comunitaria incluye iniciativas que combinan la prevención situacional y la prevención social (Rico y Chinchilla, 2002). De acuerdo a sus objetivos, se incluyen todas aquellas destinadas al barrio, entendido como destino de la política pública y ejecutor de las mismas (Walklate, 1998). Entre las diver-

sas iniciativas desarrolladas bajo este tipo de prevención figura la organización de vecinos en esquemas como los comités de vigilancia (*neighborhood watch*) o la consolidación de otro tipo de organización local que permite prevenir la criminalidad (clubes deportivos, por ejemplo). La consolidación de esquemas de policía de tipo comunitario o de cercanía aumenta los niveles de seguridad de la población y sirve también como mecanismo de disuasión de la criminalidad. Finalmente, la mediación de conflictos busca que los actores involucrados tengan un rol central en la resolución de las disputas locales (Font, 1999).

En términos generales, es posible señalar que la prevención comunitaria no se basa en concepciones teóricas muy elaboradas, sino más bien da cuenta de una forma de reflexionar sobre el delito y las formas de actuar que deben desarrollarse (Sozzo, 1999). Lo que por cierto ha tenido repercusiones en la última década en América Latina y se manifiesta en el desarrollo de importantes programas de prevención del delito como el Plan Nacional de Prevención del Delito en Argentina y el Programa Comuna Segura Compromiso 100 en Chile. Paradojalmente ambos programas en la actualidad han sido modificados o eliminados lo que es también una ratificación de la volatilidad del apoyo político a los programas que enfatizan la prevención con participación de la ciudadanía.

El segundo eje para analizar las iniciativas de prevención relaciona el tipo de medida puesta en práctica con el público objetivo: víctima, victimario y comunidad (véase Cuadro 3). Las iniciativas enfocadas a las potenciales víctimas pueden a su vez dividirse entre las de carácter primario, secundario y terciario. Las primeras se dirigen a toda la población que puede ser víctima de algún delito. Algunos ejemplos de este tipo de iniciativas son las campañas de identificación de lugares riesgosos y de capacitación en actitudes apropiadas frente a situaciones de peligro. Las de carácter secundario se dirigen a grupos específicos, diseñando medidas preventivas para grupos de riesgo. Y las terciarias corresponden a iniciativas orientadas a evitar la revictimización y a dar apoyo a las víctimas. La prevención puede también dirigirse a los potenciales victimarios y a la comunidad en general y se clasifican nuevamente en medidas primarias, secundarias y terciarias.

Adicionalmente, el Banco Interamericano del Desarrollo propone una distinción entre aquellas que desarrollan programas integrados, es decir, que se orientan a una multiplicidad de factores que originan la violencia y la criminalidad con medidas que varían desde la prevención hasta el tratamiento y las que desarrollan programas focalizados sólo en un determinado factor de riesgo (Búvinic, Morrison, y Shifter, 1999).

Cuadro 3. Iniciativas de prevención de acuerdo al público objeto de la intervención

<i>Tipo de Prevención</i>	<i>Dirigido a Víctimas</i>	<i>Dirigido a la Comunidad</i>	<i>Dirigido al eventual Victimario</i>
Primaria	Diseño urbano Campañas de localización de espacios de riesgo	Aumento de la vigilancia formal e informal Esquemas de vigilancia vecinal Cambios en el diseño urbano	Programas educacionales Reducción de 'beneficios' proporcionados por el delito
Secundaria	Medidas preventivas dirigidas a grupos de riesgo Análisis y evaluación del riesgo en diversos grupos	Focalizar grupos, lugares y fuentes de conflicto que afectan a la comunidad Actividades de mediación	Trabajo con grupos poblacionales en riesgo de cometer delito sobre todo jóvenes y desempleados.
Terciaria	Iniciativas para evitar re-victimización Apoyo a las víctimas Compensación	Focalización en lugares 'calientes' Prevención como renovación urbana criminal	Rehabilitación Programas de entendimiento del comportamiento

Fuente: Elaboración propia en base a Crawford, 1998.

Las iniciativas desarrolladas en la región son múltiples y comparten el hecho de haber sido limitadamente evaluadas. En la mayoría de casos carecen de sistemas de evaluación y monitoreo que permitan conocer el impacto que tienen sobre los objetivos propuestos. Sin embargo, es necesario reconocer que se ha recorrido un importante camino de especialización que pone énfasis en el desarrollo de un mayor conocimiento de la temática y sus factores subyacentes así como en las políticas públicas más pertinentes y efectivas. Un ejemplo de este avance es la limitación de programas de "ocupación del tiempo" (programas de aeróbica, capacitaciones diversas, campeonatos deportivos, en-

tre otros) en la agenda de la seguridad ciudadana. Sin duda necesarios, es evidente que las instituciones encargadas de prevenir el delito no son las más indicadas para impulsar este tipo de iniciativas. Adicionalmente se puede mencionar el proceso de redefinición de la "participación comunitaria", inicialmente asumida como un elemento práctico de apoyo a la labor policial con un rol pasivo pero posteriormente reconocida como proactiva. Esto último involucra serios desafíos en la implementación de políticas que pueden ir variando de acuerdo a la necesidad y objetivos de la comunidad pero que requieren ser canalizadas y consolidadas en el marco de una política integral de seguridad pública.

Paradójicamente, el énfasis discursivo puesto en la necesidad de avanzar con medidas de prevención del delito no se correlacionan con aumentos sustanciales en los presupuestos nacionales destinados a estas tareas. Por el contrario, en muchos contextos la inversión pública en prevención es bastante esporádica y limitada debido a los fuertes incrementos destinados a la dotación e infraestructura policial. Cabe destacar que la inversión pública a nivel local muestra una tendencia diferente debido al rol principal que las iniciativas preventivas tienen dentro de la agenda municipal. No obstante, los programas de vigilancia o incluso policía municipal desarrollados en los últimos años han aumentado su presencia e importancia relativa en términos de gasto público.

Iniciativas en desarrollo

El desarrollo de experiencias de prevención del delito está marcado por un proceso del tipo "ensayo y error". Si bien basados en programas similares implementados en Europa y los Estados Unidos, los programas y políticas latinoamericanos presentan elementos innovadores y búsquedas de diseños apropiados para el contexto y las limitaciones financieras. Ahora bien, aun en los casos europeos y norteamericano son diversos los estudios que resaltan la falta de claridad sobre el impacto de este tipo de iniciativas en el delito. Dos de los ensayos más destacados sobre esta temática resaltan que "hay poco éxito sostenible de estas iniciativas" (Crawford, 1998, p. 155) y que "no hay programas que evidencien éxito comprobado" (Sherman, 2002). Esta situación se vincula con la falta de claridad original sobre los indicadores que pueden ser utilizados para cuantificar el impacto de estas medidas, es decir, la identificación precisa de aquellos que pueden estar relacionados con la disminución de los delitos es débil, así como en el caso de aquellos vinculados con la sensación de inseguridad, con la

desconfianza ciudadana en las instituciones policiales, y/o con el aumento del involucramiento de la población en acciones comunitarias.

No obstante, a pesar de esta debilidad en el diseño de las iniciativas de prevención comunitaria del delito en los países desarrollados, el proceso de “importación” de políticas públicas hacia América Latina no lo tomó en cuenta. Por ende, hoy se enfrentan los mismos problemas, dudas y falta de certezas sobre su impacto. Además, en el contexto latinoamericano estas iniciativas se caracterizan por su novedad pero también por su parcialidad, corta duración y en algunos casos su desaparición del escenario político sin haber terminado el proceso de implementación. Si bien su origen responde a una reacción estatal ante las críticas a los servicios policiales, a la desconfianza sobre la eficiencia estatal en la disminución del delito e incluso a la necesidad de responsabilizar a la comunidad en esta temática; los planes nacionales elaborados “constituyen más bien operaciones con fines políticos y electorales” (Rico y Chinchilla, 2003, p.83).

Esta situación de limitado diseño y evaluación de las iniciativas desarrolladas, aunado a la insuficiencia de los recursos materiales y humanos, de estudios en la temática, y una participación restringida de la población, ha generado una multiplicidad de críticas al involucramiento de la comunidad en la prevención. Sin embargo es necesario volver a enfatizar que en la mayoría de los países de la región el consenso sobre la importancia de la prevención y de la participación de la comunidad se ha quedado generalmente en el nivel discursivo. A pesar de lo anterior, diversas experiencias de prevención comunitaria llevadas a cabo en América Latina parecen tener incidencia significativa sobre la sensación de inseguridad y en algunos casos sobre la percepción de la policía (Kahn, 2000).

A pesar de las limitaciones definidas previamente, a continuación se muestran algunos ejemplos de intervenciones que se presentan como prometedoras en la prevención de la violencia, la delincuencia y el temor. En primer término, el éxito obtenido por la ciudad de Bogotá en la disminución de las tasas de homicidio y de muertos en accidentes de tránsito se vincula con una intervención gubernamental que puso énfasis en la prevención como mecanismo educativo, metodológico y de gestión.

El programa de Convivencia en Bogotá

En el marco del programa de reducción de la violencia y la delincuencia desarrollado en esta ciudad en el periodo 1994-2002 se definieron iniciativas especialmente dirigidas a vincular a las comunidades al tema de la inseguridad. Una de ellas es la creación de las **Escuelas de Seguridad Ciudadana** donde se capacitó a la comunidad (con apoyo de la Policía Metropolitana) en temas de seguridad y convivencia con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos e incentivar que los líderes capacitados orienten a sus comunidades para que apoyen a las autoridades en la prevención. De igual forma, se impulsó la creación de los **Frentes Locales de Seguridad** que son organizaciones de carácter comunitario que integran a vecinos por cuadras para que combatan el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a los actos violentos. Asimismo, en el año 1999 se impulsó la implementación de la **Policía Comunitaria** cuyo objetivo fue acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio. Finalmente, en el año 2001 con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá se dio inicio al programa **Zonas Seguras**, que definió sectores de la ciudad donde la alta presencia ciudadana y de lugares comerciales ofrecía mayores oportunidades para la realización de actos delictuales. En estos espacios se potenció la colaboración entre policías y la comunidad organizada así como su presencia permanente en los espacios públicos.

Fuente: Secretaría de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Esta experiencia destaca la importancia de un *liderazgo personal e institucional* fuerte ejemplificado en la figura del Alcalde Antanas Mockus que dirigió personalmente la mayoría de las intervenciones, participó de los diseños de política, y logró establecer un discurso que puso de relieve la necesidad de encarar la violencia y la criminalidad desde una perspectiva diferente. De igual forma, la *continuidad* de los diseños de política es un aspecto central en la búsqueda de resultados favorables de las intervenciones implementadas. Por ende, la necesidad de un cierto consenso político sobre los programas implementados puede ayudar a establecer una imagen de seriedad frente a la comunidad que es convocada a participar.

En el otro lado del espectro se encuentra la experiencia de una organización no gubernamental fundada con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables de Río de Janeiro. Esta experiencia muestra las oportunidades de colaboración y asociación entre la comunidad, sus

organizaciones y el sector público. Así como la importancia de mecanismos de “*accountability*” social por parte de la sociedad civil.

Viva Río. Una experiencia desde las Organizaciones no Gubernamentales

Esta ONG fue creada en medio de una ola de tensiones y crisis de violencia en la ciudad de Río de Janeiro. Sus actividades principales están vinculadas con la juventud, considerada el grupo más vulnerable ante la violencia y los factores de riesgo. Esta ONG trabaja en más de 350 favelas y otras comunidades de bajos ingresos para superar la violencia y la exclusión social. Algunos ejemplos de los proyectos que llevan a cabo se describen a continuación: **Jardineros do Bairro** que capacita a adolescentes en trabajos de jardinería, mantenimiento de espacios públicos, servicios particulares y formación en educación ambiental en los colegios del barrio. **Luta pela paz** es una academia de box donde entrenan jóvenes entre 12 y 25 años que reciben entrenamiento deportivo así como elementos de ciudadanía y de resolución pacífica de conflictos. **Villa-Lobinhos** es un programa de formación de jóvenes talentos en aspectos musicales que viven en barrios de bajo nivel socioeconómico. De igual forma, Viva Río desarrolla campañas constantes en temas vinculados con la violencia como **Brasil sem Armas** que incorporó una serie de caminatas ciudadanas por la recolección de armas así como por la aprobación de leyes que limiten la capacidad de porte de armas en el país.

Fuente: www.vivario.org.br

El compromiso con los jóvenes de los sectores populares de la ciudad demuestran la *focalización de las intervenciones* desarrolladas así como la identificación de los principales factores vinculados con el aumento de la violencia y la delincuencia. En este sentido, la experiencia de esta organización incluye iniciativas diversas que tienden a enfrentar situaciones de extrema magnitud en la población juvenil, sin por esto descuidar temáticas macro en debate a nivel estadual y nacional.

La importancia de los *equipos locales* de trabajo en prevención es pilar en la iniciativa desarrollada en la ciudad de Medellín. Si bien las características de las violencias presentes en esta ciudad limitan su comparación con otros contextos en la región, es interesante observar que la participación de la comunidad es posible aún en contextos tan violentos.

Comités vecinales para la convivencia en Medellín

Esta ciudad, azotada por la violencia, definió una estrategia que incluye la movilización comunitaria para planificar, coordinar, manejar y realizar un seguimiento en un marco de promoción de la paz, a través de la creación de estos comités. En estos espacios se generaron iniciativas de formación de promotores e inspectores sociales con el objeto de formar líderes que encabecen los esfuerzos de cada barrio. La estructura de los Comités consiste en un líder comunitario, un inspector (enlace entre la comunidad y los organismos no gubernamentales), un promotor social (enlace entre comunidad y municipio), un sacerdote (apoyo espiritual) y ONG de la comunidad. Además del trabajo realizado en cada uno de los barrios, se conforma una red de Comités que facilita el intercambio de experiencias, sistematiza la información y coordina las actividades entre las comunidades. Además se crea un Centro para Mediación y Resolución de Conflictos encargado del trabajo con los grupos armados, así como las campañas de desarme y difusión con la juventud. Finalmente, se generan unidades de apoyo productivo cuyo objetivo es optimizar la asignación de recursos entre los barrios y proporcionar recursos a las comunidades comprometidas que carecen de los mismos.

Fuente: Guía didáctica para Municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina. Banco Mundial, 2003.

La consolidación de los *recursos humanos* en los gobiernos municipales es uno de los elementos comunes en muchas de las experiencias analizadas, como es el caso de la experiencia de los comités de Medellín. Otra experiencia que se vincula con esta iniciativa es la que se enmarca dentro del programa Comuna Segura desarrollado en más de 50 comunas del país, la cual avanza en esta dirección mediante la contratación de un secretario técnico que aporta en la elaboración de un diagnóstico y plan de trabajo a nivel local, integrando a la comunidad en estas tareas. De igual forma, este programa reconoce la necesidad de *comprometer recursos* públicos que permitan la financiación de los proyectos comunitarios.

Programa Comuna Segura en Chile

Este programa de prevención comunitaria del delito tiene componentes diversos entre los que se destaca la conformación de un **Consejo de Seguridad Ciudadana** a nivel local. En relación a la participación de la comunidad, el principal mecanismo generado para este fin es el financiamiento de proyectos de prevención propuestos, elaborados e implementados por las instituciones y organizaciones de la comunidad (juntas de vecinos, clubes de adultos mayores, clubes deportivos, entre otros). En cada una de las comunas elegidas para participar del programa, se elabora un diagnóstico que permite identificar las necesidades y prioridades de inversión en seguridad. Especialmente se ha vinculado con iniciativas de prevención situacional (mejora, remodelación y apropiación del espacio público; así como instalación de mecanismos de vigilancia barrial), y en menor medida con prevención social como la instalación de programas de disminución de la deserción escolar, trabajo con familiares de presos, entre otros. Los proyectos se financian por un periodo de un año y se buscan mecanismos de asociación con organizaciones públicas y privadas para lograr su posterior sostenibilidad.

Fuente: Ministerio del Interior de Chile.

El desarrollo de *diagnósticos y planes de seguridad* a nivel local es la herramienta fundamental para la implementación de iniciativas eficientes en la prevención de la violencia y la criminalidad. Sin embargo, en muchos casos los problemas de *acceso a información de calidad* es el principal escollo que deben enfrentar las políticas de prevención que, en muchos casos, se basan en hipótesis interpretativas más que en análisis de la realidad. Reconociendo esta situación, el programa CISALVA ha desarrollado una red de Observatorios en Colombia que permiten mejorar la calidad de la información y por ende de la eficiencia de las políticas desarrolladas.

La invisibilidad de la rehabilitación

Así como la prevención ha logrado instalarse entre los principales ejes de la política de seguridad ciudadana, la rehabilitación se ha olvidado. La misma puede conceptualizarse como “un proceso de duración limitada y con un objetivo definido, encaminado a permitir que una persona con deficiencia alcan-

ce un nivel físico, mental y/o social funcional óptimo, proporcionándole así los medios de modificar su propia vida. Puede comprender medidas encaminadas a compensar la pérdida de una función o una limitación funcional (por ejemplo, ayudas técnicas) y otras medidas encaminadas a facilitar ajustes o reajustes sociales” (Naciones Unidas). En la temática de la seguridad pública el alcance de la rehabilitación generalmente se vincula con tres momentos marcados por la presencia de la cárcel como supuesto espacio de cambio: no penitenciario, penitenciario y postpenitenciario.

La rehabilitación no penitenciaria se realiza con población que presenta problemas especialmente vinculados a los factores de riesgo definidos anteriormente en este artículo. Así por ejemplo, en un reciente estudio publicado en Chile más del 70% de los detenidos presenta consumo de drogas lo que demuestra la profunda vinculación entre la adicción y el desarrollo de delitos. La adicción al alcohol y los problemas de salud mental son problemáticas sociales pocas veces atendidos y que requieren de políticas públicas específicas. Por otro lado, la población penitenciaria presenta múltiples problemáticas de salud y adicciones que requieren ser enfrentadas de forma certera y constante. La experiencia internacional muestra que los programas de mediano y largo plazo son los únicos con posibilidades de éxito pero lamentablemente son pocas las instituciones penitenciarias de la región que cuentan con los recursos humanos y económicos para enfrentar estas problemáticas. Cabe destacar el rol de las iglesias, en especial la evangélica, en el desarrollo de programas de rehabilitación al interior de las cárceles.

Las iniciativas de rehabilitación postpenitenciaria involucran un desafío aún mayor para la sociedad ya que proponen y esperan que aquellos que han pasado por la cárcel puedan tener la oportunidad de reinserirse una vez cumplido el castigo por el delito cometido. Los niveles de reincidencia que superan el 60% en la región son una evidencia más que fehaciente del limitado éxito que se ha logrado en mantener a la población fuera del círculo delictual. De hecho, una vez cumplida la pena impuesta por la ley, el infractor se enfrenta a un medio carente de familia, redes positivas de protección, nula inserción laboral y grupos de pares negativo. Todo lo anterior asegura un contexto negativo para evitar la reincidencia y por ende mantiene un círculo de violencia muchas veces agravado por el “aprendizaje” carcelario.

Problemas y desafíos

¿Qué delitos enfrentamos?

En primer lugar es necesario recalcar lo obvio, es decir que los delitos que las sociedades consideran de mayor connotación tienen que ver con infracciones vinculadas generalmente con el delito menor. De esta forma, los llamados delitos de cuello blanco no se encuentran presentes en las agendas de política de prácticamente ningún país. Así el crimen se ha convertido en sinónimo de robo y hurto cuyos ejecutores pertenecen a un estereotipo poblacional evidente y por ende las políticas aumentan los niveles de estigmatización. Adicionalmente, hechos sociales han sido incluidos en la agenda de la seguridad ciudadana. No sólo las marchas y manifestaciones son incluidas en esta agenda sino también los problemas de convivencia como son la presencia de prostitución y graffiti callejero.

El desarrollo de políticas alternativas basadas en la prevención y los factores de riesgo no deben olvidar que se requieren de políticas de control y fiscalización especialmente diseñadas para los delitos que así lo requieren. Por ende, la prevención no es un sustituto sino parte de la política criminal especialmente destinada para algunos delitos.

Criminalización de la política social

La posible amplitud del concepto prevención no debe avanzar hacia un proceso de criminalización de la agenda social del Estado. En el centro de la agenda debe estar la calidad de vida de los ciudadanos así como la construcción de una sociedad enmarcada en el Estado de Derecho que busca justicia y equidad para sus miembros. La seguridad es sólo uno de los derechos y responsabilidades del Estado y no puede convertirse en el nudo focal debido a la intrínseca segregación que implica. En este mismo marco, es necesario evitar la justificación de medidas restrictivas de las libertades individuales con el objetivo de lograr mayor seguridad. Situaciones ambas que generan estados policiales con ciudadanos-clientes que permiten y justifican los abusos.

Carencia de una definición de vulnerabilidad socio-delictual

La prevención requiere de mecanismos efectivos de focalización. Sin embargo, en la mayoría de casos los indicadores no existen, la información es poco confiable y los recursos públicos son utilizados políticamente. En este marco se torna vital la definición de un indicador de vulnerabilidad socio-delictual específico que permita avanzar con iniciativas que verdaderamente lleguen a aquellos que lo requieren. La construcción de este indicador puede estar a cargo de las instituciones encargadas de las estadísticas nacionales para evitar su posible manipulación.

Redefinición de la labor policial

Reformar a la policía es un desafío mayor pero absolutamente necesario para enfrentar los problemas descritos previamente. En muchos casos los cambios institucionales profundos se tornan inviables política y administrativamente por lo que se opta por iniciativas puntuales o en el mejor de los casos escalonadas. Tres son los elementos que tendrían que estar en el nudo de cualquier iniciativa de este estilo: la capacitación de todos los miembros de la institución policial en medidas de vinculación con la ciudadanía y el respeto de los derechos es un paso indiscutible. Acompañado además de reglamentos de fuerza que impongan consecuencias para aquellos elementos cuyas acciones violan estos derechos. Finalmente, el reconocimiento de la prevención como una tarea central en la agenda de seguridad debe surgir desde dentro de la institución policial para lograr una sinergia colaborativa en los casos que así lo requieran.

Mejoramiento de condiciones policiales

Mantener los niveles de precariedad salarial y de cobertura social que tienen los funcionarios policiales en la actualidad es abrir espacios para la corrupción, la ineficiencia y la impunidad. Si la sociedad está preocupada por la seguridad, es necesario reconocer en los policías a funcionarios públicos que merecen dignidad en el trabajo que realizan. Estos cambios deben estar también en el centro de la agenda de trabajo institucional para aumentar los incentivos de ingreso a la institución y dejar de ser los espacios de “criminalidad legal” en los que se han convertido en muchos países de la región.

Ciudadanía autoritaria

La ciudadanía demuestra sus peores cualidades cuando se la enfrenta con el tema de la inseguridad. Los reclamos por mayor presencia policial, políticas más duras, castigos más largos, disminución de la edad de imputabilidad penal, entre otros son cotidianos y sin duda tienen una repercusión en la agenda de políticas públicas. Para enfrentar este reclamo popular basado en la sensación de indefensión es necesario desarrollar estrategias de pedagogía política que evidencien el costo y limitaciones de dichas propuestas.

Ciudadanía apática

Las iniciativas de participación de la comunidad son una alternativa destinada a aquellos que se interesen y de ninguna forma una obligación. Hacer de la seguridad una tarea de todos no implica que la responsabilidad no esté en manos del gobierno. Esta es una afirmación central de las iniciativas de participación que muchas veces diseñan sus acciones sin una clara identificación de los roles, tareas y responsabilidad de los actores involucrados. Situación que rápidamente termina en conflicto cuando los que participan (generalmente con agendas propias y claras respecto al tema de la seguridad) se sienten utilizados o estafados por los representantes gubernamentales.

Regulación de la seguridad privada

La industria de la inseguridad cuenta con todos los incentivos para que la ciudadanía tenga temor y los recursos económicos necesarios para instalar esta sensación en los medios de comunicación masiva. En el marco de un exponencial crecimiento de su cobertura, se torna vital establecer mecanismos de regulación que permitan profesionalizar su desarrollo y proteger a los clientes.

Rol de los Consejos comunitarios de seguridad

La utilidad de estos consejos es un tema aún en debate. Más allá de las buenas intenciones expresadas en los manuales de prevención del delito, la experiencia muestra que en muchos casos tienen agendas de rápido desgaste, con

limitado seguimiento y bastante utilización política. En este sentido, se debe enfatizar la necesidad de avanzar en definiciones claras respecto a los roles que cumple esta instancia, la capacidad de decisión, entre otros temas para asegurar su funcionamiento y sobre todo efectividad.

Notas

¹ Arriagada y Godoy proponen una clasificación en tres grupos: (a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas (por ej. edad y sexo); (b) factores sociales, económicos y culturales (por ej. desempleo y pobreza) y (c) factores contextuales e institucionales (por ej. guerra y corrupción) (1999, p. 10).

² El abandono de los espacios públicos es una de las principales características de las ciudades modernas, esta situación conlleva (en la mayoría de casos) la utilización de dichos espacios para la realización de delitos o para la consolidación de un imaginario del temor sobre lo desconocido.

³ La confianza en las instituciones gubernamentales a cargo de la prevención y el control de la criminalidad es un elemento fundamental a ser considerado en este análisis. Diversos estudios demuestran que en aquellos espacios donde dichas instituciones cuentan con la confianza ciudadana se establecen lazos de trabajo conjunto, cooperación e incluso menor temor.

Bibliografía

- Búvinic, M., Morrison, A. y Shifter, M. (1999): *La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la Acción*. División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Carrión, F. (1994): De la violencia urbana a la convivencia ciudadana, en Concha, A. y F. Carrión (edit): *Ciudad y violencias en América Latina*, Programa de Gestión Urbana, Quito.
- Crawford, A. (1998): *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Clarendon Press, Oxford. Londres.
- Font, E. (1999): Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis Exploratorio de Conceptos y Tendencias. Su Relevancia en la Argentina, en Sozzo, M. (ed.): *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*, Santa Fe, Editorial UNL.
- Guerrero, R. (1998): *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social*, CEPAL (LC/R. 1795), Santiago de Chile.
- Kahn, T. (2000): *Policía Comunitaria: avaliendo a experiencia*. ILANUD, Brasilia.

- Ponton, Daniel (2004): Políticas públicas de seguridad ciudadana: El caso de Quito, en: Dammert, L. (edit) *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. Programa URBAL, Valparaíso.
- Helsper, E. y Manzi, J. (2003): *El Sentido de la Seguridad en Chile*. PUC, mimeo.
- Rico, José María y Chinchilla, Laura (2002): *Seguridad ciudadana en América Latina*. México, Siglo XXI.
- Sozzo, M. (1999): “Seguridad urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la Ciudad de Santa Fe”, en: M. Sozzo (comp.): *Seguridad Urbana*. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Sherman, Lawrence (2002): Trust and confidence in criminal justice. *National Institute of Justice Journal* 22-31.
- Walklate, S. (1998): “Crime and Community: Fear or Trust?”, en *British Journal of Sociology*, Vol. 49, N° 4.

Comentario a “Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos”

Máximo Sozzo

Gracias a la Secretaría de Cultura por esta invitación a comentar el trabajo de Lucía Dammert. Un poco siguiendo la instrucción que me había dado Gabriel Kessler, coordinador del foro, voy a tratar de conectar algunos de los elementos que Lucía Dammert presenta en su trabajo, la descripción de un escenario regional acerca de estas transformaciones de estrategias que buscan controlar el delito, más allá del funcionamiento tradicional de la justicia penal con un breve mapeo –muy sintético, dado el tiempo de que dispongo– de las intervenciones que se han gestado en la Argentina en los últimos diez ó quince años que han avanzado en esa dirección. Pero operando una especie de selección –más que hablar del tema de la rehabilitación y las prisiones a las que se refiere Dammert o hablar del conjunto de iniciativas que han surgido desde las instituciones policiales, ya que me parece que ha sido materia de los otros dos paneles– me voy a concentrar en las iniciativas que han tratado de hablar un lenguaje de la prevención del delito “*ante-delictum*”, como lo solía llamar Enrico Ferri, el famoso criminólogo positivista y militante socialista a fines del siglo XIX: la prevención que tiende a evitar los delitos y no usar un delito ya ocurrido para luego hacer que otros delitos no ocurran, que es lo que tradicionalmente ha legitimado el funcionamiento de la justicia penal en la modernidad.

Un primer asunto que me parece que Lucía Dammert plantea muy bien para el escenario regional, y creo que también es válido para el contexto local e incluso podría enfatizarse más aún en el contexto local, es la ausencia de investigación empírica, evaluativa, sería sobre este terreno de políticas públicas en el nombre de la prevención del delito. Me parece que este es un tema crítico, hay una literatura incipiente que uno, incluso, podría pensar que es cre-

ciente pero que es necesario estimularla aún más porque muchas veces nuestro diagnóstico acerca de este sector de políticas de seguridad se ha construido de forma completamente aproximativa e intuitiva. E incluyo dentro de esos diagnósticos el que voy a presentar aquí. El mismo está fundado en algunas exploraciones serias desde el punto de vista de la investigación científica sobre algunos casos focalizados, fundamentalmente, en la provincia y ciudad de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe. Pero es necesario ampliar esta mirada para incluir otros casos en otras situaciones de nuestro país para que ello nos sirva para repensar nuestra propia capacidad de mapear este campo de políticas públicas.

Mi punto de partida es una especie de clasificación de estas políticas hechas en nombre de la prevención del delito que busca individualizar tipos en torno a dos puntos: por un lado, los presupuestos teóricos y políticos que encarnan esas distintas clases y, por el otro, los contenidos de las intervenciones. Uno podría decir que se trata de una clasificación que busca construirse en torno a la respuesta de la pregunta “¿qué hacer para prevenir el delito?”. Es una clasificación que está presente en el trabajo mencionado, en tres tipos: prevención situacional ambiental, prevención comunitaria y prevención social. Estos tres tipos han tenido algunas encarnaciones en distintas jurisdicciones en la Argentina en los últimos diez o quince años.

Un primer tipo al que Dammert se refirió explícitamente está dado por las iniciativas de prevención situacional-ambiental. O sea, intervenciones que buscan modificar situaciones o ambientes para reducir las oportunidades para cometer actos delictivos. En la Argentina, este tipo de estrategia preventiva puede pensarse que recubre un conjunto muy heterogéneo de iniciativas, dentro del que es posible a su vez identificar tres subgrupos. Por un lado, un tipo de intervenciones que se han suscitado para reducir las oportunidades de cometer actos delictivos, ligadas a las competencias tradicionales de los gobiernos municipales, desde la iluminación hasta el desramado. Esta clase de iniciativas han sido bastante relevantes en los últimos años y tienen de interesante que se tratan de acciones que buscan modificar situaciones o ambientes en el ambiente urbano, pero ya no por el bien en sí que significa la iluminación o el desramado o la recuperación de un espacio público, sino que —de alguna manera— tratan siempre de gestar un espacio público apropiado para reducir la inseguridad urbana y ponen en segundo plano la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, al mediatizar en función de la disminución del riesgo de victimización, en todo caso, aquel impacto más general. Un ejemplo paradigmático de esto fue durante los años 2000 al 2003, el funcionamiento del

Plan de Prevención de Delito del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires —con el apoyo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación— que a través de un mecanismo de “asambleas”, promovió activamente este tipo de mecanismos en tanto “respuestas” a las “demandas” que los ciudadanos planteaban en ellas.

Un segundo grupo son iniciativas destinadas a reducir las oportunidades para cometer delitos en las que se busca reducir esas oportunidades movilizándolo a los individuos y a las familias para que trabajen junto a la institución policial para establecer esquemas de vigilancia. El paradigma de esto (muy conocido y replicado en la ciudad de Buenos Aires y en el gran Buenos Aires) ha sido el Plan Alerta, esa primera iniciativa de traducción porteña del “*Neighbourhood Watch*” que se originó en los Estados Unidos y el Reino Unido en los años 1970 —que luego se fue transfiriendo a muchos escenarios provinciales—. Hay una importante cantidad de estos dispositivos en el interior bajo el nombre de “alarmas comunitarias”. Todos sabemos cómo esos esquemas de vigilancia funcionan, que además no sólo se han comprometido a ser “los ojos y los oídos de la policía” sino, también, a gestar comportamientos de autoprotección —desde sacar a pasear el perro a la misma hora para evitar ser víctima de un delito en ese momento o tocar bocina cuando uno llega a su casa con el auto para que el resto de los vecinos estén alertas de que no vaya a existir en ese momento una posibilidad de cometer un delito—. Ejemplos de esto encarnados en los estados provinciales hay muchísimos, pero destaco un momento que es el año 2003 cuando el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación creó la Red Nacional del Plan Alerta con el fin de recuperar esa experiencia nacida de un grupo de ciudadanos del barrio de Saavedra de la Ciudad de Buenos Aires y transportarla a todo el territorio nacional. Otro ejemplo podría ser en el Plan de Prevención de Delito de la ciudad de Buenos Aires en el período anteriormente mencionado, las llamadas Redes Solidarias de Prevención del Delito puestas en marcha a mediados del año 2001, que más allá de su nombre pomposo, eran centralmente dispositivos similares al contemplado en el llamado “Plan Alerta”.

Un tercer tipo de intervenciones fueron las creaciones de cuasi-policías. O sea, una de las formas de reducir las oportunidades en los ambientes o situaciones en que se pudieran cometer delitos ha sido la creación, incipiente, en la Argentina, por parte de algunos gobiernos municipales, de “algo parecido” a la policía, pero no tanto en sustitución de la policía sino complementando a la policía. Los ejemplos paradigmáticos son, en este sentido, la creación de la Guardia Urbana por parte de la Municipalidad de la ciudad de

Rosario luego transportada a la ciudad de Buenos Aires. Unas guardias urbanas conformadas por funcionarios estatales, municipales, no armados que vigilan el espacio público, y que, de alguna manera, podrían generar una reducción del volumen de delito porque están conectados directamente con la policía vía diversos mecanismos —por lo general, con *handys*— y que, además, con sus uniformes y sus vehículos automotores de patrullaje también disuadirían potenciales crímenes oportunistas. Hay otro terreno, terriblemente importante desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, aun cuando no constituyen un subgrupo de iniciativas “estatales” —en el sentido tradicional de este adjetivo— que son aquellas llevadas adelante desde la llamada “industria de la seguridad privada” y que se enmarcan claramente en este tipo de estrategia preventiva —desde la instalación de alarmas sonoras en viviendas hasta el patrullaje de espacios públicos por parte de la “policía privada”—.

La valoración de este tipo de estrategia preventiva debe atender a las características peculiares de cada uno de los subgrupos que presenté. Aquí sólo puedo señalar algunos de los fundamentales efectos perversos que este tipo de intervenciones han generado en los últimos años en Argentina, más allá de que los mismos tienen manifestaciones distintas en cada uno de estos escenarios.

En primer lugar, el efecto de desplazamiento es el verdadero “talón de Aquiles” de la prevención situacional-ambiental. La prevención situacional-ambiental parece que, inevitablemente —en los casos en que lo logra—, al asegurar una situación en particular, reduciendo oportunidades para la comisión de delitos, produce desplazamiento espacial. O sea, mueve el delito hacia otras situaciones o ambientes que no han sido mejorados en cuanto a sus condiciones de seguridad. Este efecto perverso ha sido constatado en muchísimas evaluaciones en diversos contextos culturales en forma minuciosa a través de investigaciones empíricas *ad hoc*. En la Argentina carecemos de ese tipo de evaluaciones en función de que carecemos en general de investigaciones empíricas evaluativas. Pero uno podría conjeturar que, sobre todo, manifestaciones como el Plan Alerta o las Alarmas Comunitarias lo que hacen es reforzar, fuertemente, el efecto de desplazamiento, pues no hay nada en nuestro escenario en particular que presente una diferencia que justifique un efecto diferente. Idéntico razonamiento podría aplicarse para las medidas tomadas desde los gobiernos municipales que han consistido, ante el reclamo de los vecinos, en desramar o iluminar una calle o una plaza para que se sientan más seguros. Y aquí quiero hacer una salvedad, eso, en sentido estricto, no es prevención situacional-ambiental. Si los promotores claves de la prevención situacional-ambiental en estos últimos 30 años, en el campo criminológico,

desde Ronald Clarke en adelante, observaran ese tipo de intervenciones, se asustarían de que alguien definiera eso como prevención situacional-ambiental porque ese es un tipo de medida clientelar de respuesta a un reclamo de los ciudadanos, que en todo caso nos puede parecer bien que los gobiernos municipales realicen, pero que seguramente no entra dentro de la lógica de la prevención situacional-ambiental que es fuertemente tecnicista, piensa que primero hay que hacer un diagnóstico, luego hay que intervenir diseñando racionalmente la intervención para intervenir en los elementos ambientales que son identificados como críticos para aumentar el riesgo de victimización y después hay que medir qué resultados produce esa intervención. Por último, también habría que señalar —aun cuando los tiempos sean estrechos— mínimamente, la contribución decidida de estos tipos de intervenciones a la creación de una verdadera “mentalidad de fortaleza” que refuerza la distancia social entre “nosotros” y “ellos”, que reproduce, generalmente, las líneas de división de la vida social entre “incluidos” y “excluidos” socialmente, reproduciendo culturalmente las desigualdades sociales.

Hay otro conjunto de iniciativas en la Argentina, a las que también refiere el trabajo que comentamos, que “apelan a la comunidad”. De hecho, yo mencioné, dentro de la estrategia preventiva, los “planes alertas” o “alarmas comunitarias”, que serían más bien una especie de hibridación entre ambas lógicas preventivas. Tratan de generar “participación ciudadana” para de esa manera luchar contra el delito más efectivamente, junto con los actores estatales, en una especie de *partnership*. Ese tipo de iniciativas ha estado por todos lados en Argentina desde mediados de los años 1990 y ha tenido dos formatos.

Un formato que llamaría “macroscópico”, que consiste en la creación de espacios en una ciudad en los que participan algunas de las instituciones de la sociedad civil —por lo general, las que los actores estatales consideran las “más relevantes”— para discutir el estado de la seguridad y la forma de mejorarlo. Hay muchos ejemplos: los foros municipales en la Provincia de Buenos Aires lanzados en 1998, pero también en otros múltiples lugares con nombres similares, por ejemplo, en la ciudad de Santa Fe, la creación de un Consejo Municipal de Seguridad Urbana en el año 1998. Pero luego hay otro formato “microscópico”: “juntas barriales”, “asambleas”, “foros vecinales”, etc. que han ido pululando por todos lados y que buscan generar espacios de discusión acerca de qué pasa con la inseguridad y de cómo se puede hacer para mejorarla en una esfera más acotada de la ciudad que es la del barrio, vecindario, zona, etc. Ese tipo de esquema, claramente, busca movilizar a los individuos y sus fami-

lias en, primero, un momento de discusión diagnóstica, luego en un momento de contralor de lo que los actores estatales que van a esas asambleas, foros y juntas prometen que van hacer, controlarlos a ver si lo hacen o no. Y, en algunos casos, han derivado en una dimensión ejecutiva. O sea, los foros, juntas o asambleas haciendo cosas que intentan reducir los volúmenes de inseguridad.

En este segundo conjunto de intervenciones, también pueden en el plano de la valoración, identificarse muchos efectos perversos. Uno es el problema de la representatividad. En gran medida, la participación ciudadana ha sido invocada en todas estas alternativas, macroscópicas y microscópicas, con un lenguaje democratizador. La investigación empírica existente en la Argentina —pero también en otros contextos culturales— sobre el funcionamiento de estos escenarios de discusión microscópicos o macroscópicos ratifica, constantemente, que la participación es extraordinariamente selectiva. Se trata de individuos de clase media, fundamentalmente, más bien mujeres que varones y, por lo general, siempre adultos e incluso adultos mayores. Esto rompe en su materialidad cualquier reclamo de un potencial democratizador de estos espacios. Pero hay otros problemas de igual magnitud. Especialmente las iniciativas microscópicas son cajas de resonancia de reclamos más o menos puntuales planteados por los individuos que arriban a estos espacios, selectivamente. No son, pese a que los promotores de estas iniciativas suelen presentarlos de esta manera, espacios para la construcción de un diagnóstico acerca del problema de la inseguridad. Constituyen ámbitos que funcionan como cajas de resonancia de demandas selectivas y lo que hacen es generar una política desde los actores estatales que busca responder a esas demandas selectivas —y que incluso plantea el éxito de la intervención en estos términos—. Aparece entonces una especie de modalidad clientelar en donde el actor estatal tiene, como única función en estos espacios microscópicos o macroscópicos, que tratar de lograr la satisfacción de las demandas planteadas por quienes asisten a dichos ámbitos, que por lo general son quienes poseen “voz” también en otros escenarios públicos, reproduciendo las desigualdades sociales. Esto poco o nada tiene que ver con producir seguridad, democráticamente, mas allá de las fronteras sociales y espaciales en la ciudad contemporánea.

Un último conjunto de iniciativas son aquellas pocas que en la Argentina han tratado de intervenir sobre la dimensión social para prevenir el delito, afectando las condiciones de posibilidad de emergencia de ciertos tipos de delito que están íntimamente ligados a los procesos de exclusión social. Este tipo de intervenciones ha sido extraordinariamente tímido en la Argentina en los últimos años, por razones bastante obvias, ligadas al ascenso de la “nueva

derecha” y su combinación de “neoliberalismo” y “neconservadurismo” y su impacto, en general en las políticas públicas. Entre los escasos ejemplos con que contamos, podríamos mencionar el Programa Comunidades Vulnerables, al interior del Plan Nacional de Prevención del Delito en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, desde el año 2001 en adelante o el Programa Vivir una Ciudad Segura en el Municipio de Azul en la Provincia de Buenos Aires. Ambos, con una dinámica similar —aun cuando hay algunas diferencias relevantes— tienden a trabajar sobre jóvenes en situación de exclusión social que han tenido o tienen algún tipo de contacto con actividades delictivas o no, pero que experimentan situaciones sociales que pueden funcionar como condiciones de posibilidad para ese involucramiento —falta de contacto o contacto precario con el mundo del trabajo, ausencia de contacto con el mundo educativo, experiencias de violencia familiar o institucional, etc. Se trata de iniciativas que buscan activar intervenciones típicas de la política social pero focalizadas en estos grupos sociales —por lo general, son intervenciones que hacen de lo “colectivo” una herramienta fundamental— a los que generalmente las intervenciones construidas desde los espacios gubernamentales vinculados al “desarrollo social” o la “promoción comunitaria” no llegan pues, justamente, en la mirada de los operadores estatales de la política social se trata de “grupos difíciles de alcanzar”.

¿Cuáles son los problemas más relevantes que se han observado en torno a estas iniciativas? Tal vez el más importante ha sido el problema del financiamiento al que la autora también hacía referencia en su texto. Son programas hechos con financiamiento extremadamente bajo, fundamentalmente dirigidos a solventar los recursos humanos involucrados en la intervención. Así, en el caso del Programa Comunidades Vulnerables esto se tradujo durante un primer período, en la utilización de subsidios personales dirigidos a los destinatarios, para incentivar y sostener su participación en las actividades del Programa, provenientes del área gubernamental de Trabajo —Planes Trabajar, Planes de Emergencia Laboral, etc.— que tienen una dinámica propia ya instalada en los territorios urbanos de la exclusión social, de la cual es difícil despegarse para construir un tipo de intervención diferente.

Los programas que mencionamos son experiencias de las cuales se pueden extraer numerosas lecciones prácticas para generar una política que nazca de un compromiso activo para financiar ese tipo de iniciativas. Me parece que en este sentido son experimentos rescatables. Pero, al mismo tiempo, plantean un desafío que Lucía Dammert presenta también en su trabajo explícitamente para toda la región, que es el problema de la “criminalización de

la política social”. Este tipo de programa que –a mi juicio– es uno de los terrenos a trillar más interesantes en este campo, es un tipo de intervención al que pareciera que no le hace demasiado bien que lo coloquemos bajo el lenguaje de la prevención del delito. Pareciera ser que es bastante más eficaz –e interesante desde el punto de vista cultural– que lo coloquemos bajo el lenguaje de la lucha contra la exclusión social y que acompañando eso lo ubiquemos desde el punto de vista de una estructura administrativa de un estado nacional, provincial o municipal, al interior de las agencias que se encargan del desarrollo social por dos razones. En primer lugar, para favorecer que estas iniciativas estén mejor financiadas, es mucho más fácil obtener financiamiento para intervenciones que tienen los instrumentos típicos de la política social, en un Ministerio de Desarrollo Social que en un Ministerio de Justicia o en un Ministerio de Seguridad. En segundo lugar, porque esto favorece la coordinación con otras iniciativas que no estén específicamente dirigidas a estos destinatarios pero con las cuales resulta clave articular. De hecho, este es otro de los grandes problemas de estas iniciativas tal como se han venido dando. Muchas veces este tipo de intervención que trabaja con jóvenes excluidos socialmente, que busca reconstruir su vínculo con el sistema educativo o con el mercado de trabajo, tiene dificultades para coordinar sus acciones con otra iniciativa del mismo Estado, en el mismo nivel (nacional, provincial o municipal) que está construida desde el área de educación o de desarrollo social y que, prácticamente, busca hacer lo mismo, aun con una población mayor. Allí tenemos un problema de superposición y descoordinación que es necesario superar. Esto puede lograrse asumiendo que necesitamos políticas sociales que luchen contra la exclusión social, en particular de los niños y jóvenes que padecen las formas más drásticas de desafiliación social. Pero que, tal vez, esas políticas deban nacer de una agencia de desarrollo social que haga lo que hoy no se hace, que es llegar a esos “grupos difíciles de alcanzar”. Las políticas sociales en la Argentina tienen una extraña dificultad para poder abordar este grupo de jóvenes que están fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo y tienen algún tipo de tránsito por el mundo del delito.

Concluyo rápidamente. El campo de la prevención del delito en la Argentina –como en otros contextos– es volátil y contradictorio. No es homogéneo, esto es algo que muy bien Dammert planteaba en su artículo. Y, por ende, las elecciones acerca de hacia dónde ir tienen que asumir que cada una de estas lógicas tiene supuestos teóricos y políticos distintos y tienen, sobre todo, efectos sociales y políticos diferentes. De esta forma, nadie puede declararse “inocente” al producir decisiones en este ámbito.

Comentario a “Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos”

Marcelo Saín

Hay dos dimensiones que yo quiero abordar acerca del trabajo de Lucía Dammert. Una se refiere al contenido mismo del documento en cuanto a la lógica de su planteo. Y la otra trata de vincular el trabajo con la problemática a la que el mismo se refiere.

En cuanto al primer aspecto, el trabajo hace un desarrollo bastante interesante sobre la conceptualización acerca de la *prevención* en materia de seguridad pública y, seguidamente, indaga acerca de las políticas de prevención ensayadas en la región. Máximo Sozzo ha sido muy profundo en el desarrollo teórico y conceptual del primer aspecto. Ahora bien, desde el punto de vista político, es decir, de las políticas de seguridad que pretendieron asentarse en la prevención y que son críticamente observadas por Dammert, cabe señalarse que, en nuestros países, ha habido una suerte de abordaje bastante ligero del contrapunto entre prevención y control en materia de seguridad pública. Pero no porque haya problemas de disidencias conceptuales acerca de la noción de prevención sino porque, en general, al mundo de la política estas cosas no le importan nada, ni la prevención ni el control; mejor dicho, no le importa nada la seguridad pública. No es necesario hacer una arqueología de las contradicciones conceptuales entre diferentes enfoques teóricos acerca de la prevención para entender la inviabilidad de las políticas de prevención ensayadas en la región, ya que ello parece responder, más bien, al desinterés político sobre la cuestión o a la ausencia de decisiones políticas en materia de seguridad.

Lucía Dammert ha hecho un análisis más amplio y más profundo en su exposición que en el contenido del documento. Sin embargo, tanto en la exposición como en el documento, la autora emprende un sustantivo ordena-

miento conceptual del tema de la prevención en materia de seguridad social, luego de lo cual indaga acerca de la inviabilidad política de algunas de las estrategias de prevención llevadas a cabo en algunas ciudades de nuestra región. El núcleo del trabajo está dado por una sustantiva descripción fenomenológica de aquellas estrategias y cita algunos casos en los que se implementaron. En ese contexto, a través del abordaje del conjunto de las características de estas iniciativas, la autora da cuenta de la cuestión política de esas experiencias. Vale la pena retomar ese planteo.

La autora indica que las políticas de prevención desarrolladas en la región han tenido las siguientes características:

1. Han sido parciales y de corta duración.
2. Han respondido básicamente a operaciones con fines políticos y electorales.
3. Pese a que se asentaron en una invocación muy fuerte a la participación comunitaria, han conllevado una participación muy limitada de la población.
4. No han contado con recursos humanos y financieros suficientes.
5. Han tenido una fuerte reivindicación discursiva y muy poca gestión política concreta.
6. En algunos casos, han sido exitosas en moldear y atenuar cierta sensación de inseguridad, lo que ha sido importante ya que, en el fondo, nos tendríamos que preguntar si es más importante lo que la gente siente o las condiciones objetivas de seguridad e inseguridad de la gente. Sin dudas, hay gente que está efectivamente amenazada por algo y no lo sabe y, en consecuencia, vive tranquila. Y hay gente que, quizás, tenga enorme temor a ciertas problemáticas del delito pese a que no median condiciones objetivas que conduzcan a su victimización. Ahí tengo un problema de gestión política muy serio frente a estos dos escenarios extremos.

Pues bien, dice Dammert que algunas de estas experiencias son prometedoras, con lo cual lo que está reconociendo que han sido experiencias acotadas y bastantes limitadas. Y luego hace todo un racconto sobre las condiciones que han sido favorables al respecto.

En este marco, yo contrastaría el conjunto de consideraciones llevadas a cabo por la autora con la problemática argentina al respecto, y quisiera hacerlo a través de una lectura fuertemente política acerca de la viabilidad de estas experiencias. En ese sentido, me pregunto, ¿por qué las políticas de prevención han sido acotadas y parciales?

En primer lugar, porque creo que, en Argentina, al igual que en numerosos países de la región, prima una visión política y social exacerbadamente policialista de la seguridad pública. Y esta visión es, además, apuntalada por la puesta en escena a través de los medios de que el principal recurso de gestión de la seguridad pública, tanto para la prevención como para el control, es la institución policial. Ello se inscribe en la vigencia plena de una cultura marcadamente estatalista, de reivindicación sin miramientos de la protección estatal como condición fundamental para garantizar seguridad pública. Esta impronta cultural sería extraña en el mundo anglosajón pero en América Latina es muy marcada y tiene que ver con nuestra constitución como sociedad y con el proceso histórico de conformación de nuestro Estado. Y dentro de esa reivindicación neurótica de protección estatal, hay una exaltación no menos significativa de la institución policial. Máximo Sozzo ha traducido recientemente un excelente libro del criminólogo inglés David Garland en el que se destaca que, en la modernidad tardía, se puso en evidencia la ruptura del mito de la soberanía estatal como instancia de resolución de los conflictos y de establecimiento de orden en la vida social. No obstante, esta ruptura no parece campear por nuestros países, en los que aún se reivindica con énfasis al Estado como la instancia soberana capaz de resolver los conflictos en la sociedad y, además, se proyecta a la institución policial como el principal recurso del Estado para ello. Si se observan las encuestas de victimización de los últimos años en Argentina, se puede apreciar que hay una demanda muy fuerte de protección estatal y, particularmente, de protección policial, al mismo tiempo que existe un enorme desprestigio de la institución policial por considerarla ineficiente, abusiva y corrupta, en términos muy generales. En consecuencia, esta tendencia impide observar y considerar a la sociedad como sujeto y actor activo en la conformación del campo de la seguridad pública.

En segundo lugar, porque las urgencias políticas y los condicionantes mediáticos en materia de seguridad constriñen a los decisores gubernamentales de nuestros países a dar respuestas inmediatas y urgentes, casi siempre fuertemente declamatorias, sin ningún tipo de consideración estratégica y, principalmente, volcadas a provocar sensaciones meramente efectistas ante la sociedad. Y, en ese marco, las políticas de prevención social no resultan viables porque son complejas, de mediano plazo y sin resultados inmediatos. En cambio, para aquellas urgencias políticas, el uso de la institución policial como instancia única y fundamental de control del delito garantiza dos cosas fundamentales que no son posibles de ser logradas mediante las políticas de prevención: inmediatez y efectismo. La intervención policial es inmediata porque

la policía está ahí, ya está conformada, organizada y financiada, opera y se puede echar mano institucionalmente de ella sin dilaciones. A diferencia de ello, las estrategias preventivas requieren de la estructuración de un dispositivo de gestión política que opere mediante intervenciones focalizadas a la gestión social de las conflictividades en procura de la prevención de la violencia y el delito. Para ello, hay que estructurar nuevos esquemas estatales específicamente abocados a este tipo de intervenciones dado que ello no es manejable desde el Ministerio de Salud, de Desarrollo Social o de Trabajo porque no consisten en políticas sociales genéricas. Se trata, en consecuencia, de estructurar el “pilar izquierdo del Estado”, diría Bourdieu. Todo esto, en fin, es muy complejo puesto que implica promulgar normas, emprender reestructuraciones orgánicas y efectivizar reasignaciones presupuestarias. Lleva tiempo, mientras que el “pilar derecho del Estado”, es decir, las agencias de control ya están creadas, estructuradas, las tenemos ahí.

Además, el uso de la institución policial es efectista ya que se adecua justamente a la exacerbada exaltación de la policía como la principal instancia de control del delito. La “presencia policial” es considerada social y políticamente como la solución viable aunque, en verdad, las más de las veces no lo sea. En contraste con ello, cuando se han desarrollado iniciativas de prevención social, éstas resultaron acotadas, extensas en su temporalidad, de efectos locales y sin visibilidad social, es decir, inadecuadas al exitismo buscado políticamente y reclamado socialmente.

En tercer término, las políticas y estrategias de prevención social de la violencia y el delito se han asentado en algunos supuestos o parámetros básicos que han resultado erróneos. En los años noventa, estas políticas fueron pensadas y formuladas sobre la base de una noción de sujeto comunitario y de participación ciudadana en los asuntos de seguridad pública que no resultó cierta. La articulación colectiva y la participación comunitaria iban a tener una fuerte impronta democrática, garantizarían un eficiente control social sobre la institución policial y sobre las autoridades políticas, asegurarían una gestión integral y democrática de las conflictividades locales y quebrarían, con ello, el monopolio policial en el gobierno de la seguridad pública. No se tuvo el debido registro de algunas tendencias que ya, por entonces, despuntaban abiertamente. El abarcativo proceso de desintegración, fragmentación y marginalización de vastos sectores de nuestra sociedad, así como la ausencia de instancias y actores colectivos populares con capacidad para combinar y agregar intereses e intermediar con las agencias gubernamentales obstruyeron la efectivización de una intervención social autónoma en la gestión de los asun-

tos locales de la seguridad pública, en particular, entre los sectores sociales más vulnerables y altamente victimizados por la violencia. Los movimientos sociales y los nuevos actores colectivos emergentes en los noventa tuvieron una orientación profundamente contestataria, antiestatista y antipolicialista, es decir, fueron contrarios a intervenir en los foros y juntas de seguridad conformados. Asimismo, las experiencias de participación ciudadana en seguridad pública fueron predominantemente llevadas a cabo por sectores sociales medios y altos y, en su mayoría, tuvieron una impronta singularmente autoritaria y policialista, con reivindicaciones tangibles a favor de políticas de “mano dura” y de criminalización de los asentamientos y las villas miserias, lugares a los que se observaba como “aguantaderos” y “fábricas de delinquentes”. La extensión entre todos los estratos de nuestra sociedad de prácticas ilegales o desapegadas al cumplimiento de las normas, así como el rechazo sistemático a toda forma de control legal sobre diferentes aspectos de la vida colectiva, completó un panorama poco adecuado a la efectivización de modalidades democráticas de participación comunitaria en materia de seguridad pública. Asimismo, la interpretación de que gran parte de las prácticas ilegales que se cometen cotidianamente son una consecuencia directa del fracaso del Estado policial en efectivizar los debidos controles constituyó una expresión más del estatismo que signa la visión social predominante en nuestra sociedad en lo referido a la seguridad.

Todo esto, en fin, ha vulnerado la posibilidad de efectivizar modalidades integrales y democráticas de participación comunitaria en la gestión de conflictos locales y en los asuntos de la seguridad pública. Sin ello, las políticas de prevención social de la violencia y el delito quedaron apenas relegadas a iniciativas estatales sin articulación social, lo que, por cierto las limita y las convierte en iniciativas meramente formales.

También fue errónea la visión que se tuvo de la institución policial y de su vinculación con la participación comunitaria y con las políticas de prevención. Por un lado, se creyó —con cierta ingenuidad— que la participación comunitaria o las estrategias de prevención social de la violencia y el delito iban a producir, por sí mismas, algún tipo de modificación en la actuación policial en el terreno local. Y, por otro lado, se reivindicó una visión trivial de “policía comunitaria”, cuyo modelo debía complementar o formar parte de las iniciativas de prevención social. En efecto, hubo una creencia infundada de que la institución policial se adaptaría a ese conjunto de iniciativas y, más aún, se reformaría al compás de las mismas, creando dispositivos de policiamiento comunitario propios de los países anglosajones.

Nada de esto estuvo acompañado de estrategias tangibles de diseño y conformación de “policías de proximidad” que resultaran concretables y adecuadas a las políticas de prevención elucubradas. Y, al mismo tiempo, primó un notable desconocimiento del desempeño real que las instituciones policiales tienen en la resolución cotidiana de conflictividades locales. La policía tiene una enorme capacidad para gestionar, disipar y solucionar con eficacia una serie amplia de conflictos y problemas concretos en el ámbito local. Más allá de las funciones específicas establecidas en las leyes y reglamentaciones institucionales, el grueso del trabajo policial cotidiano está abocado a la resolución de conflictos concretos y lo hace con una notable celeridad y eficacia. Por cierto, la intervención policial no resuelve las causas estructurales de los conflictos violentos pero incide concretamente en la expresión material de los mismos dando forma a una suerte de “asistencialismo policial”.

Finalmente, cabe hacer mención a uno de los mayores olvidos a la hora de evaluar los obstáculos y las condiciones de viabilidad de las políticas preventivas. Y dicho olvido se manifiesta en una pregunta fundamental: ¿cuál es la principal instancia gubernamental de implementación de estas políticas no asentadas en la intervención policial? ¿esa instancia es el gobierno nacional, los gobiernos provinciales o los gobiernos locales, es decir, los gobiernos municipales? La prevención social —o de cualquier otra índole— es siempre local, vecinal, barrial, es decir, está acotada a las intervenciones focalizadas en ámbitos espacio-temporales acotados. Si la prevención siempre es local, entonces la principal instancia de gestión política de las mismas son los municipios. He aquí el olvido o el error de apreciación política acerca de las políticas preventivas. Resulta muy difícil desarrollar estrategias integrales y efectivas de prevención social de la violencia y delito, con participación comunitaria y con algún esfuerzo en materia de descentralización policial, sin una intervención rectora de parte de los gobiernos locales. Y, en verdad, dado que la mayoría de los municipios no han tenido facultades ni destrezas institucionales en el gobierno de la seguridad local, el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en la gestión de política de seguridad debe ser una prioridad política. Pero no lo ha sido. Dicho más radicalmente: si no hay condiciones políticas en los municipios —es decir, áreas y funcionarios especializados— para gestionar la seguridad pública a nivel local, no habrá condiciones políticas y adecuadas para lograr políticas preventivas exitosas.

En nuestro país, los municipios, en general, se han movido entre dos grandes andariveles con relación a la seguridad. Por un lado, han postulado el abstencionismo y la externalidad. Bajo el argumento de que los municipios

no tenían facultades ni funciones en la materia, los asuntos de la seguridad eran un asunto provincial o nacional. Aunque el estallido de crisis de seguridad siempre tuvo una manifestación local y casi siempre esas crisis impactaron sobre los gobiernos locales haciéndolos recipiendarios de las demandas vecinales favorables a su intervención de las mismas, la mayoría de los gobiernos locales las campearon postulando que se trataba de un problema provincial o nacional. Algunos de sus titulares se pusieron al frente de la demanda ciudadana y la mayoría de ellos desarrolló mecanismos de coordinación con esos gobiernos, apoyaron y asistieron operativa o financieramente a la policía provincial que operaba en la zona o emprendieron iniciativas acotadas y parciales de trabajo social sobre adicciones, salud o tratamiento de la violencia. Pero, por otro lado, más recientemente, los gobiernos locales incursionaron en una posición más intervencionista en la gestión de los asuntos de seguridad local. En gran medida, ello respondió a la demanda vecinal a favor de mayor protección, ha sido persistente y fue principalmente canalizada hacia dichos gobiernos. Por cierto, la gente no entiende de jurisdicciones ni de competencias. Sólo sabe que es el gobierno local conformado por los dirigentes más cercanos a los vecinos —intendente, concejales, funcionarios municipales— el que tiene que resolver los asuntos de la seguridad. La gente no tiene un vínculo directo con el gobernador, con los legisladores provinciales o nacionales y, menos aún, con el presidente de la Nación o sus ministros, pero sí tiene relación directa con las autoridades locales. Este reclamo fue poniendo en tela de juicio el abstencionismo y la externalidad histórica en el vínculo entre los poderes locales y todo el andamiaje institucional en materia de seguridad pública. Claro que algunos intendentes rompieron esa posición prescindente pero lo han hecho de la peor manera a través de la gestión política informal del sistema policial que operaba en el ámbito de su jurisdicción. Han establecido un vínculo espurio con las estructuras policiales en el que algunos intendentes protegían políticamente a ciertos comisarios y jefes policiales a cambio de que éstos desarrollen acciones políticas informales a favor de aquel o generen información o dinero proveniente de la tradicional recaudación ilícita de recursos provenientes de actividades irregulares o delictivas. En la provincia de Buenos Aires hubo intendentes que reunían a los jefes policiales locales y les impartían órdenes, para luego ser beneficiarios de las dádivas y prebendas que esos jefes les garantizaba a aquellos gobernantes locales. Otros intendentes, en cambio, nunca incurrieron en este tipo de modalidad de gestión, a la que rechazaron con énfasis. Sus esfuerzos estuvieron, más bien, encaminados en formar cuadros de gestión en la materia, establecer labores conjuntas con las po-

licías, implementar planes de gestión de riesgo, cada vez con mayor activismo. No fueron pocos, inclusive, los intendentes que comenzaron a reclamar el traspaso funcional de las policías a la esfera de los municipios.

Sin embargo, el desarrollo institucional de una gestión integral de políticas preventivas en el ámbito local requiere de municipios con alta capacidad de gestión política en materia de seguridad. La mayoría de los municipios no cuentan con un cuadro de situación sobre las problemáticas en materia de seguridad ni existen observatorios de la violencia. Están ciegos frente a la violencia y el delito; desconocen dónde hay problemas, la envergadura de los problemas, cómo se manifiestan espacialmente y las condiciones que favorecen determinado tipo de problemas. Y hay una muy poca experiencia de coordinación institucional con la institución policial. No cuentan con áreas especializadas en gestión de la seguridad y tampoco tienen facultades regulatorias sobre los servicios de seguridad privados. En suma, las políticas preventivas requieren de gestión política local. Creo, entonces, que antes de discutir qué tipos de estrategias de prevención se van a llevar a cabo, se debería apuntar a fortalecer a los municipios en materia de gestión política porque, en el fondo, el problema de la seguridad es siempre local.

Panel de Cierre: Reflexiones en torno a Seguridad y Ciudadanía. Principales ejes del Foro

Enrique Font

Voy a ser extremadamente breve para dar lugar a las exposiciones de cierre, tal como me lo han solicitado los organizadores. En tanto hemos estado todos aquí participando activamente de este foro, no es necesario que en mi exposición repita cosas que fueron planteadas adecuadamente en las exposiciones y debates anteriores. Simplemente, entonces, voy a mencionar algunas tensiones o discrepancias que quedaron planteadas en las tres mesas. Intentaré no hacer mención a quién dijo qué cosa en cada mesa; no por ignorar a los autores en pos de la moda posmoderna, sino porque entiendo el intercambio ocurrido en este foro como una producción colectiva. Esto, sin duda, no le hará justicia a la calidad y profundidad de cada una de las intervenciones y quizás resulte algo esquemático, pero, dado el tiempo disponible, me parece más interesante plantear, desde una mirada criminológica, algunos puntos para futuros debates.

En todos los paneles se plantearon discusiones que, de una u otra manera, giraron alrededor de dos ejes muy claros. Uno de estos ejes fue el de los marcos conceptuales, esto es: de la producción de conocimiento para analizar el fenómeno del gobierno de la seguridad de una manera que reconozca la complejidad del mismo y evite simplificaciones. Y, vinculado con esto, la de la producción de saberes e información válida y fiable para sustentar el desarrollo de políticas públicas e intervenciones por parte de ONGs en la materia. En las tres mesas este tema tuvo centralidad.

El otro eje alrededor del cual se articularon las presentaciones y el debate, intentó vincular la cuestión de los marcos conceptuales, de una mirada que reconozca la complejidad, con el de las intervenciones políticas, por parte de

actores estatales y de la sociedad civil. Aquí agrupo las discusiones que se dieron sobre las políticas públicas en sí, tanto genéricamente como respecto de políticas específicas, presentes y pasadas.

Más allá de los intentos realizados para pensar el fenómeno del gobierno de la seguridad de manera más compleja, me animaría a decir que aún no lo estamos logrando del todo adecuadamente. Lo estamos intentando y hemos avanzando respecto de discusiones dadas, por ejemplo, hace algunos años, pero aún con limitaciones. Tenemos, y me incluyo en esto, mucho trabajo por delante. A continuación voy a mencionar algunos ejemplos de estos avances y de sus limitaciones, que encuentro interesantes para seguir polemizando.

Por ejemplo, en la primera mesa,¹ se propuso y discutió pasar de un paradigma que entiende a la seguridad como orden, asociado con el Estado y la constatación de la transgresión de normas jurídicas, a otro que piense a la seguridad como la gestión de la conflictividad social. Por un lado, si bien es cierto que ese paradigma tiene cierto predominio, más que darlo como dominante y pensar cómo sustituirlo resultaría más interesante (académica y políticamente) discutir cuán dominante es o, mejor dicho, cómo resulta tensionado por otros paradigmas o racionalidades presentes en el campo de gobierno de la seguridad. Y, en la misma línea, hasta qué punto la idea de “gestión de la conflictividad” puede servir para interpelar (o no) a la lógica punitiva fuertemente enraizada, no solo en el sistema penal, sino también en amplios sectores de nuestra sociedad. Por otro lado, si bien se insistió en la necesidad de adoptar un paradigma menos asociado a la idea de transgresión de normas, menos jurisdicista, curiosamente la discusión fue reenviada una y otra vez “al Estado”, en su rol de gestor de la “conflictividad social”, reintroduciendo una mirada jurídica aunque, es cierto, atemperada por un enfoque de ciudadanía social.

En ambos casos, me parece que, más allá del intento de cambiar de paradigma y del reconocimiento de que se trata de un fenómeno complejo y multifacético, persisten algunos obstáculos conceptuales que dificultan poder pensar cómo es que los actores que simbólicamente y materialmente actúan en el campo del gobierno de la seguridad se han pluralizado o multiplicado y cómo ya este fenómeno presenta cambios conceptuales que podrían aprovecharse. Tal como lo han propuesto varios autores en otros contextos, quizás un abordaje más detallado del proceso de pluralización y un reconocimiento de la variedad de actores que intervienen en el gobierno de la seguridad habilitaría una reflexión más amplia (y viable políticamente) respecto de las posibles reconceptualizaciones que, junto con la propuesta de gestión de la conflictividad, permiten interpelar a las mentalidades punitivas.

En la tercera mesa,² en cambio, en el abordaje de las políticas locales y nacionales de prevención del delito en la región, el proceso de pluralización de actores en el campo de la seguridad fue un eje central al trabajarse el rol de las instituciones privadas, los gobiernos locales, las estrategias de prevención social y los mecanismos informales de resolución de conflicto. Esto permitió superar la anacrónica discusión respecto de la pertenencia estatal o de la sociedad civil de determinado actor para, en cambio, focalizar las discusiones sobre qué fines persigue cada actor, qué prácticas desarrolla, qué medios utiliza para llevar adelante esas prácticas, cómo estas prácticas se arreglan, organizan e institucionalizan, etc. Esto fue particularmente relevante en las referencias a las innovaciones que apelan al actor “comunitario” para preguntarse si bajo ese rótulo de “comunitario” no se encubren, en realidad, pujas para la redirección de los recursos y las intervenciones policiales tradicionales, enmarcadas en una lógica retributiva-punitiva de la seguridad y alejadas de cualquier lógica preventiva (como ha sido el caso de buena parte de las estrategias “comunitarias” intentadas en nuestro contexto). Asimismo, la discusión sobre las diversas racionalidades que caracterizan a los actores intervinientes permitió echar luz sobre las tensiones entre los distintos marcos conceptuales y mentalidades en el campo de gobierno de la seguridad.

También en la segunda mesa³ hubo consenso sobre esto, más allá de algunas divergencias puntuales sobre otras cuestiones. Tanto en las exposiciones como en el debate, por caminos diversos, se coincidió en que las prácticas de las instituciones policiales y las culturas ocupacionales de sus integrantes deben pensarse en la interacción con otros actores. Y no sólo eso sino en relación con los diversos campos político y social en los cuales se desenvuelven las diversas instituciones policiales de nuestro país y los diversos actores con los que interactúan en cada contexto.

Resumiendo, en las tres mesas, de manera más o menos explícita aunque desde enfoques diversos, se propuso que para repensar el fenómeno del delito, la seguridad, la prevención, las prácticas de las policías, etc., es necesario ampliar la mirada estrecha, restringida al momento de transgresión de la ley penal y a las reacciones preventivas o reactivas de las instituciones del sistema penal y reconocer el rol que juegan o pueden jugar otros actores que proponen otras lógicas. En este sentido, en el plano conceptual es necesario un enfoque que permita una mirada más empírica sobre los procesos de gobierno de la seguridad, teniendo en cuenta que el “ente garantizador” o la institución que aparece promoviendo acciones (sea la policía, una instancia participativa o una estrategia multiagencial de prevención del delito) no es el único elemento de

análisis relevante. Sino que también es necesario establecer, por ejemplo: las definiciones de orden con las que el ente opera, la forma (generalmente conflictiva) en que éste es construido, las tecnologías seleccionadas para garantizarlo, la forma de selección y de institucionalización de dichos medios, los fines perseguidos, los grados de racionalización de éstos y las prácticas de seguridad resultantes. Cuando todos estos elementos y sus combinaciones específicas resultan relevados y analizados, en contextos sociales específicos, pueden caracterizarse distintos dispositivos o formas de seguridad en forma más fiable.

De manera diversa, también, hubo cierto grado de acuerdo en las tres mesas que, ya sea por las crecientes dudas sobre la efectividad para producir seguridad de las estrategias policiales tradicionales como a los diversos cambios emergentes en el más amplio espectro de los procesos de democratización, los procesos de reforma policial o innovación en políticas de seguridad contribuyeron a erosionar la percepción de que la utilización de tecnologías coercitivas y punitivas por parte de la policía (y demás agencias del sistema penal) constituye el único y más eficaz mecanismo para producir seguridad. Esto permitió ampliar el debate respecto de la necesidad de abordajes con racionalidades diversas y de la necesidad de participación de otros actores capaces de desarrollarlos, propiciando así la tendencia a la pluralización. Sin embargo, se observó que este desplazamiento, potencialmente deseable, conlleva riesgos y engendra nuevos desafíos.

En el caso de los Estados, el desafío de la promoción y regulación de los procesos de pluralización —que implican cierto nivel de (re)asignación de funciones y responsabilidades a instituciones de la sociedad civil o a instituciones estatales externas al sistema penal— conlleva el dilema de reconocer, en alguna medida, sus limitaciones para alcanzar los niveles esperados de seguridad, erosionando así el mito del “control soberano del delito” a través del sistema penal (como observara David Garland, entre otros). Varios estudios de la última década muestran cómo los estados buscan despejar este dilema propiciando dos líneas de políticas de seguridad “volátiles y contradictorias”⁴: por un lado promoviendo los procesos de pluralización y, por otro, recurriendo a respuestas punitivas o coercitivas, alineadas con la retórica de la “guerra al delito”. Y como quedó en claro en la tercera mesa, estos procesos contradictorios producen fenómenos de hibridización o franca desnaturalización de las supuestas innovaciones, siendo el caso más patente el de la colonización policial de la llamada seguridad comunitaria.

Otra dificultad conceptual (¿y ni qué hablar para la política!) que merece le prestemos atención en futuros debates surgió en algunas de las contribu-

ciones de los asistentes a lo largo de este foro. Me refiero a la necesidad de lograr un cambio cultural respecto a la manera en que se conciben y se perciben socialmente las políticas de seguridad. Más allá de los avances significativos que indiqué más arriba, una parte considerable de las percepciones sociales y de las prácticas propias de las instituciones de seguridad reflejan una cultura que expresa tanto una “mentalidad del castigo”⁵ que privilegia la aplicación preponderante de intervenciones coercitivas, así como una “criminología del otro”,⁶ es decir, la construcción de una población determinada como “peligrosa”, “aborrecible” y “proclive al delito”. Con otro lenguaje, esto fue amplia y adecuadamente mostrado en la primera mesa.

En este sentido, uno de los desafíos más complejos es el de interpelar efectivamente la lógica, tan enraizada culturalmente, que sostiene que si al menoscabo que produce el delito (en la vida, la salud, los bienes, etc.) se le responde con el menoscabo de la sanción (privativa de libertad) estamos reorganizando, simbólicamente, el mundo afectado por el delito. Y si no preguntémosnos, por ejemplo: ¿cuándo es que desde movimientos sociales, conservadores o progresistas, de izquierda o de derecha, más o menos libertarios, decimos que “se hizo justicia”? Y la respuesta invariablemente, es: cuando a la transgresión se le aplicó una pena. Con esto no quiero equiparar la sanción o respuesta institucional que pueden merecer distintos delitos con la que requiere la reorganización simbólica producida por un genocidio o violaciones sistemáticas a los derechos humanos como las ocurridas durante la última dictadura militar. Sólo quiero señalar las tensiones que conlleva lograr pensar de otra manera. Sobre este punto creo que son muy iluminadoras y apropiadas las reflexiones de Stan Cohen en el artículo “Escepticismo intelectual y compromiso político. El caso de la criminología radical”, a las que me remito.

Pero más preocupante aún que dicho desafío me parece el que surge de lo arraigada que está la idea de que si al menoscabo que produce el delito (a la víctima) se le responde con el menoscabo que ocasiona (en el infractor) la sanción, reorganizamos instrumentalmente el mundo afectado por la transgresión y “producimos seguridad”. (Estoy pensando aquí en las interminables discusiones de la dogmática penal sobre prevención especial y general, fin de la pena, etc.). Y, es de notar que, muchas veces, la disputa mediática entre “mano dura vs. garantismo penal” —o su curiosa versión aggiornada “mano dura vs. mano justa”— no ha logrado salir de esta lógica sino que la ha reforzado. Es que la posición garantista, salvo excepciones, termina reconociendo la validez de esta ecuación para concentrarse más respecto de la correspondencia y racionalidad (penal) entre ambos términos de la ecuación o sobre el pro-

ceso institucional (judicial) que garantizara que la aplicación del menoscabo de la sanción se adecuara al debido proceso legal y no viole garantías constitucionales. En cualquier caso, otra muestra de que tanto conceptualmente como en el ámbito de las políticas nos está costando interpelar al paradigma dominante.

Otra cuestión sobre la que hubo coincidencias es la referida al reconocimiento de que el fenómeno de la inseguridad del delito es producto de las tensiones propias de la estructura social. Hubo un consenso predominante en todos los paneles respecto a que es en el mundo social donde el fenómeno se produce. Que tenemos que dirigir la mirada a la estructura social y a las interacciones concretas en este marco y que, por ende, debemos pensar la manera en que, mediaciones mediante, juegan las variables culturales, económicas y políticas en cada caso. Y también, vinculado a lo anterior, hay consenso en que necesitamos ser más específicos en nuestros análisis de fenómenos complejos y multifacéticos como son los referidos a los delitos y su control. En las mesas rondó la pregunta (no del todo resuelta) respecto de cómo es qué, concretamente, estas variables inciden en el fenómeno delictivo. En la primera mesa, por ejemplo, hubo referencias a condiciones sociales, inequidad, acceso a drogas, etc. y se reconoció la incidencia de estas variables. Sin embargo, está claro que nos faltan más investigaciones empíricas que nos permitan responder cómo es que estas variables sociales se traducen concretamente en acciones en cada uno de los contextos y cuál es la especificidad de la traducción de estas variables en acciones en contextos específicos.

Cuando empecemos a ver cuáles son los procesos que median entre estas variables macro y la acción concreta de los sujetos y los grupos, vamos a tener que empezar a plantearnos y discutir si, por ejemplo la disminución del desempleo, las mejoras económicas, la reducción de la inequidad, el acotamiento de las brechas económicas entre sectores sociales van a impactar positivamente sobre el fenómeno de la seguridad o si, en realidad, como muestran investigaciones en otros contextos, pueden producir aumentos de determinados delitos, tal como lo han mostrado con claridad Jock Young y sus colegas del nuevo realismo de izquierda en un sinnúmero de trabajos al criticar los enfoques del positivismo social progresista. También creo que la idea de la criminalidad como resultado de la exclusión y el delito como un “complemento salarial” —esto es, como un mecanismo que permite lograr de manera ilegal lo que no se consigue legítimamente por estar estos canales bloqueados materialmente— resulta algo anacrónica e impide ver cómo juegan otras variables culturales más significativas.

Mientras escuchaba los paneles me llamó la atención cómo reaparecía implícita en las discusiones la agenda intelectual de la “nueva criminología”, o más precisamente de las discusiones que se articularon alrededor de la *New Deviance Conference*, en Inglaterra y Europa hace ya casi cuarenta años. Digo esto porque de una manera u otra reconocemos la necesidad de pensar la vinculación entre los fenómenos sociales definidos como delito, los procesos de definición que se dan en torno a los mismos, los mecanismos de control proactivo o reactivo y las reacciones sociales en general. Y también en la necesidad no solo de “despatologizar” sino también de lograr cierta empatía analítica para abordar las representaciones y reacciones sociales ante el fenómeno del delito para poder encontrar la “racionalidad” que las caracteriza. También se planteó la necesidad de introducir en el marco conceptual la cuestión de las estructuras de oportunidades delictivas, aunque la discusión giró sobre uno solo de sus componentes: las economías delictivas (que fue objeto de discusión en la primera mesa). Esto quedó bastante claro en las discusiones, más allá de que aún nos falte bastante camino por andar, camino que entiendo sería más fácil de recorrer si dialogáramos más a menudo y de manera más sistemática con los desarrollos criminológicos, sociológicos y antropológicos de los últimos cuarenta años.

Dicho esto, me parece que en la mesa en la que se abordó el tema policía este diálogo estuvo muy presente y se trabajó explícitamente qué es lo que nos falta empezar a saber o problematizar a partir de los estudios existentes en otros contextos. Me refiero a plantear a la institución policial, sus prácticas y sus múltiples culturas —dentro de una misma institución y entre instituciones de otros lugares del país— en relación al campo político y social donde desarrollan sus prácticas. Si algo quedó muy claro en las discusiones de las mesas, más allá de las pequeñas diferencias que hubieron en los planteos y que se fueron aclarando mucho en la discusión, es que el actor policía, la institución en sí, vive, trabaja e interviene reflexivamente sobre el contexto en el que sus prácticas se desarrollan. Entonces, la atención que se le dio, en las discusiones y presentaciones, al contexto político, status socioeconómico de los grupos que interactúan con la policía, diseños institucionales y niveles de delito, por ejemplo, es significativo para entender qué hace la policía y cómo lleva adelante sus prácticas.

Otra cuestión interesante que fue objeto de reflexión en la tercera mesa, y sobre la que hoy tenemos una posición más crítica y sofisticada que hace diez años, es la de la “importación” de modelos de reforma policial y de innovaciones en el gobierno de la seguridad. Es frecuente que los modelos estraté-

gicos y organizacionales de gobierno de la seguridad ciudadana sean “exportados” de los países centrales y adoptados por países que buscan remodelar sus sistemas de justicia criminal con fines democráticos. Este “comercio internacional”, del cual participan activamente los organismos multilaterales y las agencias de cooperación internacional, supone la existencia de mercancías o “productos” intelectuales en forma de entrenamiento, reestructuración organizacional, mejoras tecnológicas, gobierno de la seguridad comunitaria, e, incluso, de manera subyacente teorías criminológicas.

Sin embargo, es importante señalar que desde las ciencias sociales se ha insistido mucho sobre la importancia de ser moderadamente optimistas acerca de la utilidad y el porvenir de los nuevos modelos e innovaciones orientados a aumentar la efectividad y la profundización de la democracia en el gobierno de la seguridad ciudadana. Por ejemplo, diversos estudios han mostrado que el “gobierno comunitario de la seguridad” no es siempre la mejor manera de profundizar prácticas democráticas de gobierno de la seguridad. Esto sin negar que el modelo “correcto” puede ofrecer un marco de referencia para resolver problemas locales de maneras que acentúan el conocimiento local y la capacidad para enfrentar profundos problemas sociales. Pero reconociendo que existe el riesgo de que el modelo “incorrecto” profundice, por ejemplo, las tendencias punitivas, selectivas y excluyentes ya existentes en una comunidad dada y en las agencias del sistema penal, tal como se discutió en la tercera mesa. Por eso, el desarrollo de innovaciones prudentes y sustentables resulta entonces de una complejidad notable, más aun cuando dichas innovaciones son transferidas a otros contextos. Además, se ha observado que las condiciones estructurales y culturales específicas de los países “receptores” pueden resultar en impedimentos para la efectiva implementación de paquetes de reformas importados. O, incluso, producir efectos contraproducentes. Por ejemplo, como han notado varios expertos, se pueden encontrar obstáculos en forma de recursos insuficientes, falta de confianza en los asesores o en los beneficiarios de las transferencias de conocimientos así como también resistencia cultural, caracterizada por hábitos y prácticas que resultan ser mucho más resistentes de lo previsto.

Esto no implica un rechazo a la utilización de modelos inspirados en otros contextos –de hecho ni nuestros modelos institucionales de policía ni el sistema penal vigente son invenciones autóctonas– sino que demanda una utilización adecuada de los mismos. Requiere estar atento a las dificultades y riesgos vinculados a las agendas transnacionales para la reconfiguración del gobierno de la seguridad ciudadana, especialmente de aquellas que muestran

ingenuidad en cuanto a la adaptabilidad, transferibilidad y sustentabilidad de las innovaciones desarrolladas en determinado tiempo y lugar y en concordancia con imperativos particulares. La utilización adecuada exige una reconfiguración y transposición de los modelos que le permita a la innovación en cuestión adquirir un sentido local al mismo tiempo que se preservan los elementos deseables de las tendencias globales.

Para hacer posible dicha reconfiguración, resulta esencial desarrollar la adaptación tomando dos direcciones. Primero, tener un acercamiento empírico, y por ende pluralista, a las transformaciones, esto es un acercamiento que reconozca la multiplicidad de actores y organizaciones que contribuyen de variadas maneras al gobierno de la seguridad ciudadana. Segundo, realizar un acercamiento “a medida” a la cuestión, esto es un acercamiento basado en el reconocimiento de la relación iterativa entre ideas globales e innovaciones locales.⁷ Así resulta posible minimizar los riesgos que tan adecuadamente indicó, en una de sus canciones, el filósofo contemporáneo Charly García, al advertir que “hay una línea muy delgada entre viajar y convertirse en un monstruo”...

En fin, hay mucho más para decir, especialmente sobre el tema de las políticas de seguridad, pero prefiero concluir para dejar esa discusión en manos de personas más calificadas que yo con las que comparto esta mesa de cierre.

Notas

¹ “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”.

² “Políticas públicas de seguridad ciudadana. Innovaciones y desafíos”.

³ “La dinámica delito-policía en los procesos de reforma policial”.

⁴ O'Malley, Pat (1999), “Volatile and Contradictory Punishment”, *Theoretical Criminology* 3 (2): 175-96.

⁵ Johnston, Les y Clifford Shearing (2003) *Policing Diversity* (London: Routledge).

⁶ Garland, David (1996) “The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society”, *British Journal of Criminology* 36(4): 445-71.

⁷ Por todo, véase J. Wood y E. Font (2007) “Crafting the governance of security in Argentina: Engaging with global trends”, en A. Goldsmith y J. Sheptycki (comps.) *Crafting Transnational Policing. Police capacity-Building and Global Policing Reform*, Oñati International Series in Law and Society, Hart Publishing.

Reflexiones sobre Seguridad y Ciudadanía

León Carlos Arslanián

Gracias Dr. Nun por esta invitación. Me siento altamente estimulado por tomar parte de un encuentro donde, por lo menos, se discute con seriedad un problema tan delicado como la inseguridad. Mucho más, caliente aún la campaña electoral donde si algo se puso en evidencia en esta materia fue la ausencia absoluta de conocimiento, diagnóstico y de propuesta. Vale decir que necesita nuestro país instancias de reflexión de este tipo.

Se han dicho acá cosas muy interesantes que tocan, en buena parte, todas las reformas que llevamos a adelante en la Provincia de Buenos Aires. Yo quisiera hacer, en primer lugar, una depuración metodológica porque tengo la sensación que siempre está subyacente la idea de que desde el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires nosotros manejamos todos los resortes posibles vinculados con el fenómeno de la violencia y el delito. Yo diría que esto no es así; sin embargo es muy importante destacar que lo que estamos haciendo desde el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires constituye una decidida contribución a mejorar el funcionamiento de las agencias del Estado específicamente dedicadas a enfrentar el delito. Ello, a través de una reforma profunda, un cambio sustancial en el modelo de ordenamiento, la organización y la cultura de una institución tan importante como la institución de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. La solución para los problemas de violencia y de inseguridad no puede provenir tan sólo de las agencias estatales penales puesto que el origen de tales fenómenos es básicamente de naturaleza social, cultural, económica, educativa y demás. Por eso, la mayor dificultad proviene de encontrar un ámbito desde el Estado capaz de operar sobre la totalidad de las variables involucradas. No sé si la sede debería ser un ministerio de política criminal, por ejemplo, o tiene que ser un ámbito de articulación que es la perspectiva desde la que trabajamos nosotros

con y desde las distintas instancias o agencias del Estado provincial para luchar contra el fenómeno.

Quiero señalar que es importante que hoy estemos discutiendo estos temas porque antes no podíamos hacerlo porque eran coto de caza cerrado de los estados mayores policiales. Durante ochenta años en la República Argentina el fenómeno de la seguridad se lo trató exclusivamente desde las agencias penales, y más precisamente desde la policial. Ello, a pesar de que a ojos vista, al menos hoy, el control de la violencia y el delito no reposa exclusivamente ni en la agencia policial, ni en el funcionamiento de tres agencias, sin pasar por alto la existencia del sistema legislativo y los funcionarios que aplican la ley, esto es, policía, justicia penal, servicio penitenciario, en suma los operadores del sistema. Durante ochenta años –parto del período que se inicia en 1921 con la sanción del Código Penal– se pensó que el fenómeno del delito se combatía o se controlaba así, desde este sistema. Y desde una política que tradicionalmente se la llamó “garantista”, en el sentido de que ciertas instituciones –libertad condicional, “probation”, excarcelación durante el proceso, etc.– constituían una suerte de bonanza frente a lo que podríamos llamar –desde la perspectiva actual– la mano dura. Conocimos las dos cosas, el “*welfare*” penal y la mano dura, pero era claro que en este esquema la seguridad y las respuestas a la seguridad estuvieron exclusivamente en los estados mayores policiales. Es decir, no intervino, ni la justicia en definiciones de esta naturaleza ni ningún otro órgano o agencia estatal que no fueran los estados mayores policiales. Es decir, el qué, el cómo, y el cuándo de la persecución penal estaban exclusivamente en manos policiales. De suerte tal que se decidía qué tipo de delitos investigar, qué tipo de material llevarle al juez para que se impulsara en ese procedimiento inquisitivo una investigación, etc. Y esto funcionó así hasta que se produce una profunda crisis de este sistema porque este fenómeno de autonomización policial, crecimiento policial en responsabilidades que no le debían ser propias y que, sin embargo, las debió asumir, trajo una profunda crisis dentro de la institución policial. Una crisis por fenómenos de corrupción, abuso de poder, legitimidad, etc. Y esto coincide con algunos episodios muy resonantes que ponen de manifiesto –particularmente en la Provincia de Buenos Aires– un grado de descomposición policial severo sobre el que había que actuar. Es a partir de ese momento cuando empieza la idea de que la policía debe ser reformada pero, al mismo tiempo, se pone en evidencia la existencia de una responsabilidad civil y política, nunca asumida por los gobiernos, proveniente de no asumir el control político de las distintas agencias del Estado, salvo el poder judicial que es independiente.

En tal sentido, se hizo visible una suerte de fuerte demanda de la democracia –como nuevo punto de partida– para la revisión de criterios y estrategias para el abordaje de los fenómenos de la inseguridad en la República Argentina.

Y así lo hicimos nosotros en la Provincia de Buenos Aires, a través de la creación del Ministerio de Seguridad, órgano político con distintas subsecretarías, coincidentes en sus competencias con las distintas áreas en que fue dividida la policía, lo que garantizó un adecuado funcionamiento de ese mecanismo de control y de conducción estratégica, restituyendo a los jefes policiales su verdadero rol de conducción operativa. La conducción policial es profesional y es de los policías. La conducción estratégica es transversal a una serie de problemas y es reivindicable por quienes detentan el poder político. Esto funcionó así y comenzó un proceso de reforma.

Esta demanda de cambio y de asunción de nuevos roles nos puso frente a un gran problema dado que, por usar una metáfora, nos encontró desnudos y sin documentos. Es decir durante esos 80 años se desarrolló en Argentina –admirablemente y es un orgullo reconocerlo– la dogmática penal (a partir de Sebastián Soler, un gran jurista penal que en el año 41 escribió su primer tratado) pero al propio tiempo y paradójicamente, ésta mató a la criminología al aportar la ilusión de que una mirada puramente juridicista sobre el fenómeno de la violencia y el delito podía llegar a resolver la problemática. Y así nos fue. Entonces, cuando volvimos la mirada para ver con quiénes podíamos operar este cambio y con qué equipos expertos podíamos trabajar, nos encontramos con que no teníamos a nadie y hubo que salir de la mejor manera posible. Esa fue una primera gran limitación.

De la reforma quiero señalar los siguientes aspectos. En primer lugar, la reforma supuso un proceso de descentralización que hoy en día, en materia administrativa se plantea como un concepto abecedario. Pero en Europa o en cualquier país del mundo, la tendencia es aun más fuerte en materia policial. Esto supone que la figura de un único jefe de policía carece de sentido porque lo que hace es unificar y no descentralizar. Luego pensamos que la figura de jefe de policía –en algunos casos preconizada por algún candidato– implicaría o hubiese implicado un franco retroceso en este proceso de descentralización. ¿Por qué es buena la descentralización? Porque lleva al poder policial al territorio. Una cosa es manejar una institución policial sentado burocráticamente en un escritorio, divorciado de la gente, de la realidad criminológica de cada lugar, y otra cosa es estar con un grupo policial comandando una responsabilidad concreta y un territorio delimitado. Pero además sabemos los problemas que trajo en la Policía de la Provincia de Buenos Aires la figura del

jefe de policía que fue nefasta porque, en realidad, además de cumplir alguna función protocolar, lo que hizo fue que se constituyera un red de “delegados” alrededor de toda la provincia que garantizaba un sistema recaudatorio efectivo a través de jefes debidamente fidelizados. Ello, en lugar de atender la demanda de seguridad comunitaria. Por eso, nosotros reivindicamos dos cosas importantes de esa reforma. Por un lado, el haber asumido la conducción política del tema de la seguridad y la institución policial, que es la más importante. En segundo lugar, haber descentralizado y haber contribuido de un modo eficaz a la ruptura de los eslabones de recaudación y corrupción que se dieron en el pasado.

Vale la pena aquí una mención de por qué se suprimieron los escalafones. Nosotros suprimimos el escalafón de los suboficiales y lo fusionamos con el escalafón de los oficiales porque creíamos que era un anacronismo su subsistencia dado que resultaba inexplicable la existencia de 17 grados habida cuenta que ellos no se correspondían en modo alguno con 17 funciones, puesto que no las había, lo que conducía a superposiciones de todo tipo, y llevaba a que suboficiales hiciesen lo que teóricamente correspondía a oficiales y viceversa. Pero lo dramático de todo esto era que la menor exigencia de ingreso a los suboficiales, a quienes sólo se exigía estudios primarios, los convertía en policía de segunda categoría decididamente inaptos para la función. En tales condiciones, seguir incorporando policías con la exigencia de los estudios primarios solamente y no con estudios secundarios parecía un despropósito. Entonces, esto sirvió para que ajustáramos los escalafones, a los que no tenían el secundario completo le diésemos la posibilidad para que pudieran terminar sus estudios y pudieran ingresar, sin techo alguno, en el escalafón policial para llegar al último grado. Se jerarquizó y dignificó el espacio más numeroso en la institución policial de la provincia de Buenos Aires.

Otro de los ejes de la reforma fue la participación comunitaria, fenómeno social extraordinario, lamentablemente insuficientemente difundido.

Nosotros hicimos un foro internacional auspiciado por el BID en el mes de julio en Buenos Aires, intervinieron expertos locales e internacionales y ahí se discutió nuestra reforma y una discusión tan interesante como la que se planteó hoy acá. Pero antes de eso, estuve en un foro internacional en Lima (Perú) circunstancia en que quedó depositado el instrumento de nuestra reforma con lo cual cabe presumir que es o debería ser de conocimiento al menos por parte de expertos en la materia.

La participación comunitaria la ideamos dentro del esquema de la ley de seguridad pública (la 12.154) y el modelo o matriz fueron los foros, vecinales

y municipales. En primer lugar quiero señalar que la participación social en materia de seguridad creo que es un paso adelante sustantivo por varias razones. La primera, es la posibilidad de que haya en la discusión y en la demanda pública un cierto grado de racionalidad, que de lo contrario uno no podría obtener. Cuando hay un cierto grado de racionalidad, me estoy refiriendo a que la demanda popular de seguridad esté, de alguna manera, mediada por el conocimiento de problemas específicos, que no se pueden desconocer, por ejemplo, qué función cumple cada segmento o agencia de Estado, qué le podemos pedir a un juez o a un policía, y cuáles son los límites que traen las leyes, incluso para proponer o discutir su cambio o reforma. Este proceso de participación en la praxis y el modo en que lo venimos llevando adelante ha tenido un extraordinario grado de amplitud y ha estado, por cierto, sometido a las acechanzas imaginables que pueden tener estas experiencias sociales desde la política, por ejemplo, los fenómenos de captación de ciertos intendentes de querer apropiarse de este recurso o armar un foro a su gusto o ver en el foro una competencia a su propia candidatura o gestión. Y por supuesto que estos foros existieron y cuando volvimos después de la primera gestión, esos foros que subsistieron en una lucha heroica estaban allí. Nosotros no dejamos a los ciudadanos sueltos para que divaguen y después vengan a convalidar las soluciones que uno le comenta.

Tenemos una descentralización de las escuelas de capacitación. De modo tal que quien va a trabajar en esto, el vecino que va a participar, tiene herramientas, conocimientos, etc. No hemos cerrado tampoco la participación social en esta materia a esta matriz, este modelo de foro, sino que hemos sido totalmente abiertos a que organizaciones de distinta naturaleza o vecinos que no pertenecían a ninguna de ellas y que demostraron interés en formar parte pudiesen hacerlo. De modo que abrimos las puertas pero no de un modo simbólico sino con una adjudicación de misiones, roles y funciones que podemos referir hoy con bastante orgullo.

En primer lugar, nosotros trabajamos en prevención de la violencia desde nuestro Ministerio, en una prevención que lo es de la violencia social. Hay una prevención policial que tiene que ver con modelos de funcionamiento de los múltiples modelos que existen y hay una prevención de otra naturaleza, que ejercemos nosotros sobre la violencia social en los ámbitos hipercríticos que tiene la provincia de Buenos Aires, que están identificados en el conurbano —primer y segundo cordón— donde diría que la situación de exclusión e inequidad social llegan a situaciones extremas. Uno de los problemas más graves que nos hemos encontrado al analizar este colectivo y buscar las maneras de contener so-

cialmente esa violencia es el de los jóvenes. Nos tomamos el trabajo de identificar a todo el universo de jóvenes que hubiesen tenido conflicto con la ley penal. Y una vez que identificamos a esos jóvenes, empezamos a trabajar multiagencialmente. Esto significa que empezamos a ejercer la función de un Estado articulador de las distintas agencias estatales, gabinetes sociales alrededor de una mesa discutiendo una problemática para que a partir de allí aparezcan soluciones. Es decir, qué podía aportar cada Ministerio para resolver el problema concreto de estos jóvenes en conflicto con la ley penal. Como resultado de eso, surgió una cantidad de programas de respuesta múltiple pero con una peculiaridad: el objetivo, los destinatarios fueron los jóvenes. Ello aventa la idea de clientelismo, mal uso político. Nosotros dijimos a todas las organizaciones sociales o grupos de personas que se reunían espontáneamente que presentaran sus proyectos para poderlos ejecutar. Hoy hay 10.000 jóvenes en la provincia de Buenos Aires bajo el sistema de PRM que están siendo beneficiarios de estos programas, que están subsidiados con recursos que ha dado el gobierno de la provincia.

Voy a referirme a una experiencia que es la de la brigada de Necochea. Es una ONG dedicada, con una gran preocupación de parte de sus miembros, a proteger al joven en situación de abandono. Y con ellos hicimos la primera experiencia porque conseguimos, mediante un convenio con el Ministerio de Educación de la provincia de Buenos Aires, que hubiese subsidios para que los chicos fuesen a cumplir tareas en las escuelas, por ejemplo de limpieza de tanques de agua, destapación, desmalezamiento, pintura, etc. y con un resultado espectacular que ya lleva 3 años de vigencia y no hemos tenido ni un solo caso de los jóvenes sometidos a este programa que hubiese vuelto a caer preso en una comisaría. Esto valida y legitima un tipo de intervención del Estado de esta propuesta de multiagencialidad y de articulación de parte del Estado. Un Estado que ha cambiado su rol y que debe cambiar su rol, ya que no puede administrar todas las soluciones ni es el estado de bienestar; hay potencia en la gente, fuerte dinámica social y un fenómeno de activación social importante, las acciones suelen estar desperdigadas, si uno empieza a analizar cuál es el derrotero de la ayuda social en Argentina es imposible entenderla, se superpone; hay intendentes que dan ayuda, el Estado Nacional y el gobierno de la provincia. De modo que es manifiesta la necesidad de una instancia articuladora de todo esto y del trabajo de las organizaciones no gubernamentales. Esto lo quería resaltar porque me parecía muy importante como experiencia nuestra en la provincia de Buenos Aires.

Quiero responder a Gustavo Palmieri algunas de las cuestiones que él ha tocado esta mañana.

Gustavo Palmieri pertenece a una institución a la que le hemos abierto las puertas plenamente en nuestro Ministerio, que es el CELS, cuya labor es significativa, señalada y apreciada por nosotros; conoce detalles de la reforma porque se han tomado el trabajo de informarse y hablar con los funcionarios, cosa que debo destacar no ha hecho casi nadie. Recuerdo de Burzaco, en la otra gestión y siendo él joven vino con alguien más y yo les bajé letra de nuestra reforma, que también supieron aprovechar en su momento. Pero quiero decir lo siguiente, a mí me parece que es imposible sostener que la policía en la provincia de Buenos Aires es la que regula el delito, patrón del juego y demás, después del enorme esfuerzo que venimos haciendo para su reforma y depuración, y el compromiso extraordinario que hoy tiene la institución policial en un cambio muy profundo que no registra precedentes. Esto me parece un agravio para la institución policial en la provincia de Buenos Aires. Creo que esa es la imagen que se puede corresponder con la maldita policía pero ya nadie habla de la maldita policía. ¿Esto quiere decir que hemos erradicado el problema de corrupción de la policía? No, o acaso se erradicó el problema de la corrupción en la sociedad argentina, en todos sus niveles y estratos. No lo hemos logrado pero hay un antes y un después. Hay un compromiso distinto y hay —y en esto los foros nos sirvieron mucho y al personal policial— una relación entre policía y comunidad distinta. Ciertamente que contribuyó el modelo de policía de proximidad o policía comunitaria que venimos manejando. Pero creo que fue fundamental toda una actitud policial. En segundo lugar, no hay que perder de vista que este proceso lo venimos acompañando con un programa de cambio en la cultura institucional que consiste en que todo el personal discuta y haga introspección sobre la base de la experiencia lograda y de los resultados de los sumarios de asuntos internos, empiece a discutir si los patrones de conducta tienen alguna legitimidad.

A mí me parece que todos debemos hacer una fuerte apuesta a que haya en las cosas éstas, tan vitales, racionalidad. Yo le he dedicado a esto cinco años de mi vida; no estuve al servicio de nadie y no me manejó a control remoto nadie y puse en juego mis ideas, vocación democrática y compromiso cívico. Nosotros no podemos empezar una reforma todos los días, esto es algo que nos tenemos que meter en la cabeza. Yo creo que los rasgos fundamentales de esta reforma que es la descentralización, control político de la institución, participación comunitaria, comunicaciones y política depurativa que procura imposter valores, debe continuar. Yo pienso que nuestro candidato, Scioli, esto lo ha comprendido y celebro la derrota electoral del discurso securitista. Yo agregaría un tercero, no han perdido Patti y Blumberg, ha perdido también

De Narváez, quien como única propuesta, pública e insistentemente, ha dicho que quiere nombrar un jefe de policía. A mí esto me alienta porque quiere decir que hay una racionalidad en la opinión pública, la gente cuando votó no se dejó llevar por el canto de las sirenas; además en su plataforma mencionaba ciertas cosas tales como policía comunal y participación comunitaria, como si nunca se hubieran hecho. Quiere decir, había ignorancia.

Quiero decir algo sobre la policía comunal. Nosotros, de alguna manera, hicimos una identificación cuidadosa de la problemática criminológica de la provincia y establecimos una distinción entre el problema del conurbano y el del interior, problemáticas totalmente distintas: la densidad demográfica, la situación social que se vive en el conurbano y, en contraste, la realidad paceña que muestra el interior. Las soluciones debían ser distintas. La idea de la policía del condado es una gran idea. La idea de que la policía aparezca asociada al poder político es esencial porque debería ser un atributo del poder político. Quien gobierna una comunidad tiene que tener como instrumento el uso de la fuerza pública. Me pregunto, de la experiencia que estamos viviendo y conocemos de esta larga historia de descomposición, de la que venimos saliendo de la institución policial, ¿creen ustedes que están dadas las condiciones como para que les digamos a todos los intendentes del conurbano que tienen la policía y hagan lo que quieran? Seriamente creo que no y sí están dadas las condiciones en el interior donde el control social, a partir de los foros es mucho más intenso, de modo que organizamos esa policía comunal, les hemos dado el control de esa policía comunal al intendente, generado una figura de director de seguridad, que lo hemos entrenado y dado clases en el Ministerio para que pueda hacer el trabajo de la mejor manera posible; les hemos dado casas a los policías para que todos vivan y se arraiguen en el lugar de sus funciones, hemos asegurado una carrera en las policías comunales del interior hasta el grado máximo posible que es el de inspector (durante veinte años pueden estar desempeñándose en el lugar) y hemos puesto ese potente control social del foro porque en un pueblo todos se conocen, y funciona magníficamente bien. Fue adhesivo y lamentablemente una lectura equivocada de la realidad hizo que el radicalismo sugiriese a sus intendentes que no adhirieran. Pero muchos de ellos cuando vieron los beneficios que estaba produciendo el sistema en las demás intendencias desobedecieron a su jefa política e ingresaron al sistema; 65 son las policías comunales funcionando con resultado extraordinario. En el conurbano bonaerense hicimos lo que pudimos, una muy buena descentralización con cuerpos de policía para cada municipio con sus propios jefes policiales pero con un fuerte control, funcio-

nal y orgánico de nuestra parte y tratando de fomentar el involucramiento —a través nuestro— del intendente en la problemática de la seguridad. En algunos casos fuimos exitosos y en otros casos chocamos contra una pared porque el intendente ponía, por ejemplo, como condición que quería determinado comisario o jefe, entonces nosotros dijimos que no teníamos más nada que conversar. Y en otro caso fuimos exitosos, “qué debo poner, cómo debo hacer, cómo ayuda y contribuyo” escuchábamos del intendente. Finalmente, dentro de las grandes ventajas de la participación comunitaria, está el trabajo que hacen los vecinos, construcción del mapa vecinal del delito que es una verdadera encuesta de victimización, que se coteja y compara con la estadística que nosotros construimos diariamente. Y esto sirve mucho porque permite ver dónde podemos tener fallas y además incorporar la cifra negra del delito, que de otra manera quedaría afuera.

Quiero cerrar diciendo que todos estamos hablando, más o menos, un mismo lenguaje pero creo que yo pondría a consideración para un próximo encuentro el programa entero para que se lo discuta, para aventar ideas equivocadas, se lo difunda y pueda así, capitalizarse la experiencia.

Reflexiones sobre Seguridad y Ciudadanía

Eugenio Burzaco

Primero, quiero agradecer al Secretario de Cultura de la Nación José Nun por la convocatoria y por la oportunidad, ya que habiendo pasado el proceso electoral sería importante que los argentinos avancemos hacia una política de estado, que podamos encontrarnos quienes gobiernan, quienes estamos en la oposición y en el gobierno en otros distritos, especialistas, instituciones, sociólogos, académicos y podamos poner una cuota de inteligencia y racionalidad. Encontrar planos, aspectos y políticas comunes que nos permitan trabajar de acá al futuro, que sirvan de pilares para una política que trascienda a una gestión en particular y no estar –como nos pasa a los argentinos– reiventando la pólvora cada vez que hay un nuevo gobierno. Así que felicito al Secretario de Cultura, PNUD y Fundación OSDE por este evento y espero que sirva para que a partir de esta discusión, encontremos esos planos y políticas comunes que tanto hacen falta.

Creo que hay un consenso muy importante de que el fenómeno del delito es un fenómeno multicausal, muy complejo y creer que existen soluciones mágicas y unidireccionales al problema es un grave error. Lamentablemente muchas veces en campaña y en política se escuchan estas soluciones mágicas del problema, todo se va a solucionar cuando... y tras de eso puede imaginarse un sin número de soluciones, cuando la policía haga esto, la justicia lo otro o la economía ande mejor, lo cual nos aleja de las verdaderas políticas integrales que debemos buscar. Me parece que comprender la complejidad de multidimensión de este problema nos ayuda a encontrar políticas más coherentes y que puedan permanecer en el tiempo.

Sobre una de las cosas de las que se habló, los valores o las variables socioeconómicas que inciden sobre el delito, se hizo una buena aclaración en el último panel. El problema del delito no está tanto asociado al problema de

pobreza absoluta sino de pobreza relativa, desigualdad en los ingresos. Y esto hay que marcarlo porque podemos terminar generando esa falsa noción, de que el problema del delito se debe a la existencia de pobres o inculpar a los pobres, cuando vemos una encuesta de victimización los más afectados por el delito en la sociedad son los pobres, los más abandonados por el Estado son las personas con mayores privaciones sociales. Otra variable socioeconómica que influye es el desempleo, sobre todo cuando afecta a jóvenes y jóvenes hombres. Los jóvenes hombres son el sector etéreo y de género más propenso a ser afectado por el delito y a ser víctimas y victimarios de este fenómeno. En este sentido, la Argentina de esta última década ha visto una involución importante en esta materia. Tenemos cada vez más jóvenes que no estudian ni trabajan, desertan de la escuela tempranamente, serios problemas educacionales, no solamente de mantener los chicos en el sistema educacional sino en términos de impartir valores, visiones y una educación básica para educarlos en comportamientos relacionados con la ley, democracia e instituciones; problemas serios de hábitat y hacinamiento, donde muchas familias hoy viven. Y es importante comprender esta faceta de la dinámica del problema. Hay una serie de facetas demográficas, culturales y una serie de facetas institucionales. Lamentablemente uno en la discusión política muchas veces cae en las visiones extremas, esto se resuelve trabajando sobre lo social o lo institucional. Y no es uno o lo otro, es uno y lo otro. Cuando uno ve las políticas públicas medianamente exitosas en esta materia en el mundo, ve que se trabaja en los dos grandes ejes de trabajo, en lo estructural que hace el delito en el mediano y largo plazo, una planeación social y situacional del delito; trabajar para tener una sociedad más equitativa y más justa. Pero también se trabaja para tener instituciones más eficientes y transparentes, controladas por el poder político, más modernas. Y lamentablemente caemos en esta falsa dicotomía que nos lleva a soluciones equivocadas o, lo que es peor, nos lleva a la inacción, quedarnos en el debate teórico y no generar hechos concretos.

Voy a empezar a hablar de qué cosas, desde nuestra visión, creemos que se han trabajado pero se pueden profundizar en cada uno de los ámbitos de acción que estuve nombrando.

Institucional, uno ve a lo largo de la Argentina fenómenos similares con distintos agravantes entre provincia y provincia, pero que se duplican otra vez. Son policías con baja conducción política, mala remuneración, baja capacitación, bajos marcos de incentivos para trabajar y este es un tema clave en todas las reformas institucionales en el mundo. Muchas veces los policías generan el mejor resultado posible dentro del marco de incentivos en los que se

manejan. Si tengo que el principal ingreso de un policía (en una buena parte de los distritos del país) son los adicionales que cumplen a su tarea, esto es, cuidar un shopping, una estación de servicio o un museo, el foco de atención de ese policía para llegar a fin de mes (lo que significa su salario variable), salir de su situación de pobreza y no cuidarnos a todos nosotros como su función le compete. Yo creo que el régimen adicional es un régimen perverso, que además ha generado otros esquemas nocivos. Hicimos un estudio sobre violencia en el fútbol, notamos un elemento clave en ese sistema, que a mayores problemas en las canchas, mayores adicionales se pagaban en esos estadios, con lo cual el incentivo para los policías era que haya más problemas en el fútbol. Muchas veces las organizaciones sociales funcionan en función de los incentivos que se establecen. Y cuando uno analiza el funcionamiento de las organizaciones, muchas veces esos incentivos son perversos.

Creo que hay que marcar el tema de la conducción política, que es uno de los avances más importantes que ha habido en estas décadas. Antes había como una especie de pacto, no escrito, por el cual el fenómeno de la seguridad quedaba circunscrito a la policía. La policía se hacía cargo del problema y los políticos, con tal de que mantengan cierto nivel de orden o seguridad, se desentendían del problema o (en el peor de los casos) compartían ciertos hábitos non santos. Yo creo que a partir de que se ha empezado a responsabilizar y que los funcionarios ejecutivos han entendido que ellos tienen que ser los responsables políticos del diseño, financiamiento y control de las fuerzas de seguridad, se ha recuperado un instrumento de política pública y se puede empezar a trabajar en tener un modelo institucional en sus tres facetas: policía, justicia y servicio penitenciario, más coherente del que hemos tenido con antelación. Yo creo que en la medida que no invirtamos y prioricemos en el funcionamiento institucional no vamos a tener soluciones concretas y profundas en la materia. Acá quiero hacer una aclaración porque esto es una responsabilidad que nos compete a los políticos. Argentina invierte poco y mal en materia de seguridad. Cuando uno hace cualquier análisis comparativo y empírico en esta materia, se da cuenta que los datos son magros y malos. Voy hablar de la Ciudad de Buenos Aires que es el distrito que vamos a administrar. La ciudad de Buenos Aires entre lo que gasta la Nación y la ciudad de Buenos Aires no llega al 10% de su presupuesto en materia de seguridad. Una ciudad promedio en el mundo está por arriba del 20% en materia de seguridad. No podemos tener salarios, capacitación y tecnología de calidad; exigir policías, jueces, fiscales, penitenciarios si seguimos sub invirtiendo en esta materia. Hay que sincerar esta parte del debate y asumir lo que nos toca como respon-

sabilidad de los políticos, a los legisladores que votamos presupuestos y ejecutivos que envían esos presupuestos.

En materia de justicia, problemas múltiples, falta de proximidad con la gente, sobre todo los más pobres, sin acceso a la justicia; una justicia lenta, poco transparente. El cambio de un sistema inquisitivo y no acusatorio es un avance. El problema de ese avance es que no se ha financiado, ni se ha puesto énfasis en los fiscales como corresponde para que ese sistema funcionara en su real medida y el sistema ha colapsado ante una reforma que quedó a medio camino y sería bueno repensar en su totalidad. Si los operadores del sistema no dan abasto y no están bien capacitados y además son los que tienen que llevar adelante la investigación, nos encontramos con los cuellos de botella que hoy tenemos, donde me tocó hace dos años atrás, caminar por Quilmes y encontrarme con gente que había sido víctima del delito, y decirme que le habían dado fecha dentro de cinco años. Andá a preguntarle a un testigo o alguien que aparezca a testificar después de cinco años del hecho a un juicio. Son problemas reales de la vida real de la gente, donde fortalece el sentimiento que tiene el ciudadano de que el Estado está lejos de ellos y que no se ocupa del problema. Por más que haya muchas iniciativas buenas, quiebra esa relación representante-representado que debe fortalecerse.

Por último, el problema del servicio penitenciario, el último eslabón de la cadena, por lo tanto, el más olvidado, el peor financiado y el más maltratado, con lo cual casos como el de Santiago del Estero de hace 48 horas atrás, probablemente, sintetizan en un grado extremo —propio de muchas provincias— la gravedad del problema: hacinamiento, súper población carcelaria, enfermedades infecto contagiosas, enorme cantidad de procesados contra condenados como reclusos. Es una serie de problemáticas que no solamente están desde hace tiempo sino que viene empeorando; presos en comisarías que hacen que policías en vez de estar custodiando y cumpliendo funciones policiales están cumpliendo funciones de guardia cárceles. Problemas estructurales que uno viene hablando hace 10 años y que no le han encontrado una prioridad en término de políticas públicas.

El segundo gran aspecto de políticas que quiero mencionar son las cuestiones que tienen que ver con la prevención. Todo lo que invirtamos en institucionalización es necesario. Pero todo lo que invirtamos en prevención es fundamental y mucho más eficaz en términos de recursos y resultados. Y por prevención no sólo hablo de la prevención policial sino de la prevención social y situacional del delito. En términos de prevención policial creo que el mundo ha cambiado su modelo policial por una policía pro activa que entien-

de la dinámica del delito, está cerca de la gente, sale a buscarlo, genera resultados, está en contacto con la comunidad y la comunidad controla, a su vez, ese contacto. Eso requiere más capacitación, tener policías en las calles mejor pagados, más capacitados y con más capacidad de decisión, una fuerte inversión en tecnología para entender cuál es la dinámica del delito, dónde están los desarmaderos, dónde recurrentemente se comete delitos para trabajar de manera preventiva. Creo que acá tenemos un déficit importante, si bien ha habido a lo largo del país distintas experiencias —con mayor o menor éxito— creo que hay mucho más por hacer.

En términos de prevención social, esta es una de las claves fundamentales, me alegra las medidas que se han tomado en la provincia de Buenos Aires con respecto a chicos en conflictos con la ley o a hijos de padres en conflicto con la ley, el debate de si tiene que estar en el área social o seguridad, tema riquísimo sobre el cual podríamos hablar horas. Lo que me preocupa es que no desarrollan estas políticas y en materia de acción social se hace poco y nada en el país. Yo recuerdo cuando estudiaba en Estados Unidos que analizábamos un programa que se llama Herstart, es un programa para chicos pobres que tienen que estar desde el vientre de sus madres hasta los cinco años en el programa, para que cuando lleguen al primer grado del colegio no tengan problemas de alimentación, cognitivos y estimulación temprana. Por más que le den la mejor educación era imposible romper esa brecha de pobreza. Cuando se analizó cronométricamente los resultados, se encontraron dos cosas: se achicaba la brecha pero que el efecto más grande que tenía era en términos de seguridad. Chicos educados, alimentados, contenidos y con ayuda de sus familiares y el núcleo social con el cual convivían, tenían mucho menos probabilidades de ser delincuentes como adultos que aquél que no recibía ningún tipo de estímulo ni acción del Estado. Con lo cual se demuestra que tiene que haber una coordinación multiagencia para que después no hagamos programas descabezados o disociados de la realidad en la que estamos afectados. Para que permita atender esa problemática estructural que está ahí, cada vez hay más jóvenes que no tienen paradigma de vida, ejemplos, que no tienen salidas y caen en el mundo del delito, las drogas y demás como vemos recurrentemente en las grandes ciudades.

Tercer punto: La prevención situacional. El delito no ocurre en todos lados sino en lugares concretos, generalmente en lugares abandonados por el Estado, estructuralmente dejados de lado. Y este es un problema grande en Argentina. Uno ve cada vez más procesos en los cuales el Estado ha ido abandonando —no sólo en seguridad sino en materia de acción social, educación—

ciertos núcleos urbanos donde, lamentablemente, se enquistó el crimen organizado, algunos sociólogos lo llaman favelización. Tenemos en la ciudad de Buenos Aires donde hay narcotraficantes que toman como rehenes a la enorme mayoría de pobres que viven ahí y nuclean su actividad criminal ahí adentro.

Yo leía con asombro y dolor el debate que está llevando adelante Lula en Brasil acerca de la acción militar en las favelas, que marca un nivel de deterioro, al cual yo no quiero que llegue la Argentina. Creo que todos debemos luchar para que eso no llegue. Primero porque los militares no están preparados para cumplir función de seguridad ciudadana, están entrenados para cumplir otras funciones y me parece que marca la desesperación de un Estado que estuvo ausente durante muchas décadas, dejó que el crimen organizado avance y enquistó en esos lugares y que hoy coordina el 40, 50, 60, 70% del territorio de grandes centros urbanos en Brasil.

Cuarto punto: el avance del crimen organizado en Argentina. Creo que en la medida que podamos tener estos debates y encontrar vías comunes, vamos a poder entender que hay que buscar líneas de acción en los tres niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal para trabajar profundamente contra el avance del crimen organizado en la Argentina. Uno observa ciertos fenómenos de deterioro, de ausencia del Estado, que marca el avance del narcotráfico y el crimen organizado internacional. Probablemente el más mencionado en los medios de comunicación es el avance del paco, más allá de lo fenomenológico del paco, del daño cerebral que hace en los chicos, la criminalidad sistémica que genera, ese chico debe delinquir para mantener su adicción (debe consumir diez, veinte veces por día para mantener su adicción). Pero lo que marca el paco es que aquí hay ollas de síntesis y producción de cocaína. El narcotráfico ha avanzado a tal nivel que le es económica y políticamente hablando funcional sintetizar, en sus últimas etapas, la cocaína en la Argentina. Y para que avance el crimen organizado a ese nivel, tiene que haber niveles de connivencia en los distintos niveles estatales. Y solamente se revierte esa situación con una decisión de política de Estado desde los más altos niveles del país. Porque si no, sí vamos a tener procesos de criminalidad sistémica y endémica como los que tienen Venezuela, Colombia, Brasil y México, de los cuales revertir las tendencias criminales es mucho más difícil. Por eso es importante remarcar este fenómeno, entender su complejidad, que aún estamos a tiempo. Cuando uno mira la evolución de la criminalidad, ¿Argentina está a tiempo de revertir estos niveles de seguridad? Sí, en la medida que tenga un enfoque integral que abarque la totalidad de los aspectos,

que tenga decisión política de hacerse cargo del problema. Acá es más fácil echarle la culpa a los medios, la policía y la justicia. Hay un primer responsable que es el ejecutivo político que se tiene que hacer cargo de esa problemática y en la medida que sinceremos el debate entonces podremos avanzar. Una de las cosas que más me ha molestado del debate es que, muchas veces, nos peleamos con el instrumento y el mensajero, y no afrontamos el problema de fondo. Rompemos el termómetro, no publicamos estadísticas, tomamos medidas cosméticas para la tapa del diario de mañana y no innovamos a fondo estas políticas. Creo que lo bueno de estos debates, y espero que esto genere políticas públicas, es poder ir a fondo, poder tener políticas permanentes, coherentes en el tiempo, que no vengán y destruyan todo lo hecho sino que tomen lo mejor, lo mantengan, cambien lo que crean equivocado, que se permita esa discusión de fondo. No creo que todo lo que se ha hecho sea malo, ni que sea bueno. Pero en la medida que podamos tener un debate profundo y sincero me parece que podemos generar políticas permanentes y coherentes en el tiempo, si no pendularemos, entre visiones extremas, la mal llamada mano dura o el mal llamado garantismo, me parece que esta es una oportunidad (pasado el proceso electoral) y ha quedado el mapa con distintos gobiernos en distintas circunscripciones, de encontrar caminos y políticas comunes. Trabajar con las instituciones para ayudarlas a crecer efectivamente en la prevención contra el delito. De esta manera, devolverle a la gente esa confianza que se ha ido perdiendo. Mucho me temo que si no, en vez de discutir sobre matices o puntos comunes, discutimos sobre los extremos y volvemos a la idea del “gatillo fácil”, “metiéndole balas a los chorros” o esos discursos que poco ayudan a resolver los problemas, y que más confusión generan en la gente.

Palabras de cierre

José Nun

Nos sentimos muy satisfechos porque este segundo Foro del Bicentenario nos da la razón respecto a la importancia que tiene plantearnos y debatir ideas en el marco del Bicentenario. Todos salimos de acá –estoy seguro– pensando y conociendo algunas cosas que antes o bien no pensábamos, o simplemente no conocíamos, revisando de esta forma algunas de nuestras presuposiciones.

Supongamos que una comunidad ha sufrido un terremoto y se plantea la discusión acerca de si llevarle ayuda en camión, en tren o en avión. La situación admite un debate en términos de costo-resultado, es decir, una discusión eminentemente técnica. Análogamente, cuando llega la ayuda al lugar, hay que decidir a quién se asiste primero. A diferencia del problema del transporte de la ayuda, ahora se ponen en juego valores y, por ende, ya no se trata de un problema técnico. Es genuinamente un problema social.

El tema de la seguridad en Argentina –hoy ha quedado muy en evidencia– es un problema eminentemente social. No es un asunto que admita meras soluciones técnicas. Esto no quiere decir (y acá vuelvo sobre algo que señalaba Burzaco) que personas, grupos sociales, sectores que provienen de campos ideológicos diferentes, no puedan encontrar puntos de concertación. Esto es realmente lo que debemos procurar conseguir en el marco del Bicentenario.

El consenso es una palabra de origen religioso que supone que todos nos disolvemos en una unidad espiritual. Yo creo, por eso, que la palabra consenso sirve de poco, salvo que se la use en su sentido más vulgar. En cambio, la palabra concertación es muy importante porque concertar significa no perder la propia individualidad, atento a los valores e intereses de cada uno, pero buscando campos comunes en los que pueda haber acuerdos con el otro. Y de ahí nacen las políticas de Estado, que vale la pena defender y llevar adelante. El tema de la seguridad remite más a la concertación que al consenso.

A la vez, no podemos ignorar que tiene implicancias políticas muy grandes. Visiones conspirativas a un lado, simplemente señalaré que fomentar una sociedad del miedo es antagónico con cualquier concepción que tengamos de una democracia auténtica. Y estamos presenciando en Argentina, desde hace unos años, la continua y creciente instalación de una sociedad del miedo. Sabemos a través de sus datos (que son oficiales) que con la reforma de Arslanián bajaron aproximadamente un 50% los homicidios en la provincia de Buenos Aires. No obstante, esto no resuena en los medios como ciertamente sucedería si lo mismo estuviera ocurriendo, por ejemplo, en países como Noruega o Irlanda. Pero acá no lo decimos porque hay intereses creados en que no se diga. Yo creo que contra esto tenemos que levantarnos y luchar, no solamente los que nos consideramos progresistas, sino todos los que desde distintos campos queremos concertar en cuestiones tan importantes para el futuro del país.

Quisiera agregar un comentario a una observación que hacía Enrique Font. Debemos ser cautos cuando criticamos la “mano dura”, la tolerancia cero. Como dicen los anglosajones, hay que tener cuidado de no arrojar al chico con el agua de la bañera. Para ello, es necesario dejar en claro que estar en contra de la “mano dura” y de la tolerancia cero de ninguna manera implica estar a favor del delito. Hegel decía que el que roba le está negando al otro su derecho de propiedad y el que mata le está negando al otro su derecho a la vida. Por lo tanto, si no se responsabiliza y se castiga al agresor, se confirma que ese otro no tenía derecho de propiedad sobre la cosa que se le robó ni aquél que fue asesinado tenía derecho a la vida. De ahí una de las fuentes de su conocida idea de la negación de la negación. El castigo, la responsabilidad del delincuente supone justamente la negación de la negación. Negar a quien lo está negando para restablecer el derecho que le fue quitado a quien lo tenía. En este sentido, de ninguna manera estar en contra de la mano dura significa admitir la negación de derechos a las víctimas de los delitos.

Hay otro tema que se discute poco y del que creo debemos tomar conciencia. Ningún país —así sea el país más rico del mundo— tiene recursos suficientes para maximizar el goce de todos los derechos. Sucede que todos los derechos conocidos implican recursos, cuestan plata. Hasta el derecho de respirar aire puro cuesta plata. Y como todos los derechos cuestan dinero, aquí interviene —como señalé antes— el sistema de valores. ¿Qué derechos se priorizan entonces sobre otros en la asignación de recursos? Una sociedad del miedo, que se golpea el pecho ante la inseguridad, descubre que invierte poquísimos en los temas que hacen a la seguridad. Esto debería ser discutido en los

medios, de esto tendrían que estar hablando los opinólogos que permanentemente machacan con el problema de la inseguridad pero no dicen una palabra acerca de la falta de entrenamiento o de tecnología o de buenas remuneraciones de los custodios del orden.

A mí me pareció muy interesante algo que señaló Lucía Dammert, reencontrando una vieja proposición de Robert Merton. Éste, a su vez, redefinía un tema que Durkheim había vuelto clásico en la sociología, que es el tema de la anomia, y lo redefinía en términos de la incongruencia entre medios y fines. Un chico que se cría absorbiendo todos los mensajes televisivos y gráficos que promueven el consumo pero vive en un ambiente de privaciones que le impide acceder a tales consumos, ¿qué caminos tiene abiertos —se preguntaba Merton— para alcanzar esos fines? Le quedan tres, si uno supone que el trabajo decente no le garantizará lujos. Uno es el deporte, aspirar a llegar a ser como Maradona. Pero, ¿cada cuántos millones aparece un Maradona? Y miren cómo ha sufrido, porque una de las características de la anomia, cuando se recibe mucho más de lo que se tenía, es entrar en un estado de desconcierto, de inadaptación. Por eso tantos boxeadores se ponen dientes de oro. Segunda solución: la música. Volverse una estrella del rock o de la cumbia para ganar mucho dinero. Y la tercera alternativa es el delito. Agenciarse de la manera en que se pueda los medios para alcanzar los fines. Es decir, insisto, que se corta la congruencia entre fines y medios. Uno apela a cualquier medio para lograr esos fines.

Es por esto que el tema de la igualdad está tan relacionado con la problemática de la seguridad. Últimamente las agencias internacionales, por algún motivo, reemplazaron la palabra igualdad por equidad. Permítanme recordarles que igualdad y equidad no son la misma cosa. Equidad significa, por ejemplo, que un hombre y una mujer reciban el mismo pago si realizan la misma tarea. La equidad supone que la compensación que se obtiene debe corresponderse con el valor del trabajo que se realiza, sea quien sea el que realiza el esfuerzo. La igualdad, en cambio, implica colocarnos a todos en niveles similares, independientemente del esfuerzo. Se trata de igualdad de condiciones y de oportunidades. Éste es por lo tanto un tema central, que será motivo de otro de nuestros Foros del Bicentenario.

Quiero reiterarles mi agradecimiento a todos, público y expositores, por su colaboración. Y hago votos porque difundamos algunas de las cosas que aquí se han debatido para que se sigan debatiendo.

Nota sobre los autores

León Carlos Arslanian es abogado, Universidad de Buenos Aires; ha sido Juez de la Cámara Federal de la Capital, Ministro de Justicia de la Nación y Ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Alberto Binder es abogado, profesor de posgrado de la Universidad de Buenos Aires, del Comahue y de la Universidad Nacional San Juan Bosco de la Patagonia, Director del CEPPAS (Centro de Políticas Públicas para el Socialismo).

Eugenio Burzaco es Master en Economía y Políticas Públicas en la Georgetown University, Diputado de la Nación y preside la fundación Fundar Justicia y Seguridad.

Lucía Dammert es socióloga, Candidata a Doctora en la Universidad de Leiden, Holanda, Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile.

Enrique Font es abogado, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Master en Criminología, Profesor de la Facultad de Derecho UNR.

Rosendo Fraga es abogado, Universidad Católica Argentina, analista político, periodista e historiador, Director del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

Sabina Frederic es Doctora en Antropología Social, Universidad de Utrecht, Holanda, Investigadora del CONICET, Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Quilmes.

Alejandro Raúl Isla es Doctor de la Universidad de Buenos Aires, en el área de Antropología Social, Investigador Principal de CONICET y de FLACSO Argentina.

Gabriel Kessler es Doctor en Sociología EHESS, París, Investigador del CONICET, Profesor Asociado Universidad Nacional de General Sarmiento.

José Nun es Secretario de Cultura de la Nación.

Gustavo Federico Palmieri es abogado, Universidad de Buenos Aires, Director del Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del Centro de Estudios Legales y Sociales/CELS, Profesor de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Lanús.

Marcelo Sain es Doctor en Ciencias Sociales, Universidade Estadual de Campinas, Brasil, Docente Investigador del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.

Roberto Máximo Silva es Profesor en Historia, Universidad Nacional de La Plata, Superintendente de Formación Profesional de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Docente de la Universidad Nacional de Lanús.

Máximo Sozzo es Profesor Asociado en las Carreras de Abogacía y Sociología, Universidad Nacional del Litoral (UNL), Director del Programa Delito y Sociedad y del Programa de Educación Universitaria en Prisiones de la UNL.

Florencia Wagmaister es Licenciada en Ciencia Política, Universidad de San Andrés, integra el Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS.

ESTA EDICIÓN DE 2.000 EJEMPLARES
DE *SEGURIDAD Y CIUDADANÍA*,
SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN COSMOS PRINT,
E. FERNÁNDEZ 155, AVELLANEDA,
EL 23 DE ENERO DE 2009



