



## **II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población**

Guadalajara, México, 3 – 5 de Septiembre de 2006

### **La demografía latinoamericana del siglo XXI Desafíos, oportunidades y prioridades**

#### **Marginalidad y riesgo en Argentina y Brasil: análisis comparativo de intervenciones sobre la pobreza desde las políticas nacionales de Seguridad Pública**

**Alejandro D. Hener**

Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires  
ahener@mail.fsoc.uba.ar

Mesa 13. Población y Pobreza  
Sesión 13.2.

## Marginalidad y riesgo en Argentina y Brasil: análisis comparativo de intervenciones sobre la pobreza desde las políticas nacionales de Seguridad Pública<sup>1</sup>

Lic. Alejandro D. Hener<sup>2</sup>

### *Introducción*<sup>3</sup>

En la última década se han generalizado las reflexiones acerca del *riesgo*. La etapa actual de modernidad tardía, cuyos orígenes se pueden situar en la desestructuración del Estado Benefactor, conllevaría la profusión de variados riesgos acechando desde numerosos frentes: riesgo ecológico, riesgo económico, riesgo nuclear, riesgo de ser víctima de delitos, etc. Junto con la aparente propagación de nuevos riesgos –o con el incremento de los antiguos– se desarrollan las estrategias orientadas a su limitación y control, o al menos a su cálculo preventivo. Estas estrategias se presentan a sí mismas como búsquedas de *seguridad*, en un contexto de generalizada incertidumbre.

Dado este contexto, en las últimas décadas la problemática de la pobreza aparece en la agenda pública y en las intervenciones políticas en forma cada vez más relacionada con el fenómeno de la violencia y la inseguridad ciudadana. La profundización de los procesos de reforma del Estado y apertura de la economía impulsados por el paradigma económico y político neoliberal, ha provocado una profunda reestructuración de la estratificación social en la región. Junto con el incremento cuantitativo de los niveles de pobreza e indigencia, se pueden observar también transformaciones cualitativas en el plano de las relaciones intersubjetivas. Así, el debilitamiento de ciertas garantías que supo sostener el Estado durante una importante parte del siglo XX, parece reflejarse hoy en un profundo incremento de la conflictividad social a la vez que en un notorio aumento de la violencia en las relaciones interpersonales. Desarticuladas las seguridades y certezas que el período del Estado de Bienestar pudo haber promovido entre los sujetos, la persistente realidad de la crisis económica ha impulsado una particular dinámica de desigualdad y diferencia. La diferencia se construye justamente en el proceso de “desigualación” provocado por la movilidad social hacia abajo que provoca la crisis. Pero a la vez se crea diferencia a partir de medios simbólicos, de nuevas significaciones que reproducen e incrementan los contornos de la *otredad*. Este *otro* que ha sido “desigualado” es construido como un “diferente”.

La problemática de la pobreza cobra entonces una nueva significación, dado que tanto desde el discurso político como desde el de los medios masivos de comunicación, los habitantes de las zonas marginales de las grandes urbes son señalados como los principales productores de la actual inseguridad ciudadana.

A fin de poder delinear una mirada más amplia sobre estos fenómenos, tomaremos como casos de estudio los principales planes de seguridad que pretenden intervenir sobre la población pobre tanto en Argentina como en Brasil. Nos proponemos analizar en perspectiva comparada y en clave exploratoria el diseño de dos planes de seguridad elaborados por los

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Guadalajara, México, del 3 al 5 de septiembre de 2006. A ser presentada en la Mesa de Trabajo N° 13 “Población y Pobreza”.

<sup>2</sup> Sociólogo, Becario de Doctorado de la Universidad de Buenos Aires con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Correo: ahener@yahoo.com

<sup>3</sup> Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto UBACyT (S065) titulado: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el Mercosur: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”, dirigido por la Dra. Susana Novick, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Una versión extendida del mismo puede ser hallada en el Documento de Trabajo N° 46 “El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

gobiernos de Argentina y Brasil en la última década. Se trata del Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) y el Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) respectivamente. Estos programas de política a largo plazo se plantean como intervenciones *preventivas* frente al delito, es decir que muchas de sus estrategias pretenden actuar en forma *ex-ante* a la ocurrencia del hecho. En forma más específica, la estrategia de prevención social se orienta a modificar los patrones de conducta de aquellas poblaciones que se conciben como potencialmente peligrosas. Los sujetos que componen estos grupos parecen ser encuadrados por los planes de acuerdo a las siguientes características: jóvenes pertenecientes a familias de bajos ingresos, escasa educación formal y dificultades para el ingreso al mercado laboral. Se trata de poblaciones que coinciden en el espacio geográfico con los barrios marginales, villas y asentamientos de las ciudades. La prevención social busca “contener” a estas poblaciones a través de planes de empleo y capacitación, a partir de la conformación de grupos de referencia cuyos objetivos se orientan a disminuir la incidencia de los factores que identifican como promotores de comportamientos delictivos. Así, la delimitación de este tipo de intervenciones respecto de los programas más tradicionales de desarrollo social constituye una frontera difusa.

Planteada la supuesta relación entre los fenómenos de pobreza y marginalidad con el del delito, surgen las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las intervenciones puntuales que realizan los Estados Nacionales a fin de abordar estas problemáticas y de qué forma afectan a las poblaciones más carenciadas? ¿Cuáles son las continuidades y cuáles las rupturas entre las actuales políticas de seguridad ciudadana y las más tradicionales intervenciones de política social?

Por otro lado, una mirada comparativa entre el plan argentino y el brasilero nos permite complejizar el análisis sumando los siguientes interrogantes: ¿Qué similitudes y qué diferencias se observan entre el abordaje realizado por el gobierno brasilero frente al llevado adelante por el argentino?, ¿Cuáles son las matrices comunes que ordenan estas intervenciones y cuáles las realidades nacionales que las diferencian?

La metodología a utilizar se apoyará fundamentalmente en una estrategia cualitativa de investigación. Mediante un análisis comparativo de los documentos correspondientes a ambas propuestas y la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, buscaremos caracterizar la relación entre definiciones explícitas e implícitas que estos planes de seguridad parecen sugerir acerca del delito y la pobreza. Por otro lado, intentaremos trazar algunas líneas de análisis sobre las nuevas implicancias tanto simbólicas como materiales que estas intervenciones pueden plantear frente a las poblaciones carenciadas.

En base al análisis de las formas concretas que estos planes tomaron en la práctica (particularmente el caso argentino), trabajaremos sobre la hipótesis de que este tipo de intervenciones podrían estar reforzando el actual proceso de delimitación y reestructuración de estratos sociales, planteando acciones focalizadas y diferenciales de acuerdo al origen tanto de las víctimas como de los victimarios.

### **Sobre los Planes de Seguridad**

Las prácticas punitivas de control del delito –aquellas que contemplan una reacción *ex post*, o sea una intervención que se realiza una vez cometido el delito- han demostrado claramente su ineficiencia para contener dicho fenómeno. En la última década comienza a manifestarse un consenso en torno a la incapacidad del modelo post-delictivo de control para cumplir sus objetivos manifiestos, pues no ha logrado incidir en las tasas de delito ni en los procesos de reintegración social. Dada esta situación, se puede observar a nivel mundial la emergencia de un paradigma alternativo en lo que refiere a las políticas de seguridad denominado “modelo preventivo”. Éste supone intervenciones *ex ante*, que buscan evitar la ocurrencia del hecho mas que castigarlo una vez cometido. Por otro lado, se trata de un nuevo paradigma que

incorpora nociones de *participación* y *co-responsabilización* por parte de distintos actores de la sociedad civil en lo concerniente al control del delito.

La emergencia de un “modelo preventivo” habilita y promueve la injerencia de distintos órganos de la sociedad civil en las prácticas de la seguridad frente al delito, temática hasta hace poco gobernada en forma exclusiva y excluyente por los aparatos de seguridad del Estado. Para intentar reflejar cómo están circulando estas ideas en la región y qué impacto tienen en el tratamiento de poblaciones carenciadas, hemos seleccionado dos propuestas de política de alcance nacional desarrolladas por los países de mayor injerencia política y económica del Mercosur: Argentina y Brasil.

Para el análisis del caso argentino, nos centraremos en el estudio del *Plan Nacional de Prevención del Delito* (en adelante PNPd), dictado por resolución interministerial del 15/08/2000, fue el resultado de la actividad conjunta del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (Resolución N° 768/00) y Ministerio del Interior (Resolución N° 56/00). Para el presente trabajo tendremos en cuenta no solo la formulación original del texto -elaborado en el año 2000- sino también su rediseño del año 2003 (en adelante RePNPd), que orienta las actuales prácticas de intervención a pesar de que carece de resolución ministerial.

El PNPd contempla que cada distrito adhiera en forma voluntaria a sus lineamientos, adoptando las estrategias y herramientas que él propone. No se exige necesariamente un respaldo normativo por parte de la legislación provincial para poder implementar el plan.

El distrito de mayor importancia que ha adherido al PNPd es la Ciudad de Buenos Aires, que sancionó la Ley N° 717/01 mediante la cual se aprueba el convenio firmado con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en noviembre del 2000.

La aplicación del PNPd en la Ciudad de Buenos Aires comprende la aplicación de distintos programas: “Comunidades Vulnerables” (prevención social); “asambleas vecinales”, “Red Vecinal Solidaria” y “Senderos Seguros” (prevención situacional y comunitaria).

Existen otras localidades que han firmado un “convenio de adhesión” al PNPd, pero no están implementando su política (Ciudad de Neuquén y el Municipio de Las Heras en Mendoza). Se están realizando algunas intervenciones de alcance muy limitado en la Provincia de Río Negro (Bariloche, Cipolletti y Viedma) y con mayor intensidad en algunos partidos de la Provincia de Buenos Aires (Morón, Avellaneda, San Isidro y 3 de Febrero).

Para el análisis del caso brasileño, analizaremos el *Plan Nacional de Seguridad Pública* (PNSP) formulado entre los años 2000 y 2002 por el Instituto Ciudadanía, presidido por aquel entonces por Luiz Lula da Silva, quien luego será elegido Presidente de la República. En el año 2002 este Plan fue presentado como propuesta ante el Congreso brasileño. Resulta fundamental aclarar que el PNSP no ha adquirido, hasta el momento de redacción del presente trabajo, estatus jurídico ninguno y su implementación es prácticamente nula, limitándose a ciertas propuestas en algunos Estados. Sin embargo, éste constituye el intento más acabado de la República Federativa de Brasil de abarcar la problemática de la violencia en sus diferentes formas y de plantear una política de seguridad de alcance verdaderamente nacional.

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

También es necesario explicitar las diferentes circunstancias que rodean a cada uno de los planes. En el caso del PNPd argentino, hablamos de una propuesta que, en tanto resolución interministerial, posee estatus jurídico y lo que es más importante aún, está siendo

implementada en un distrito de gran importancia como es la Ciudad de Buenos Aires. El PNSP de Brasil, por su parte, no logró aún estatus jurídico alguno y su puesta en marcha en el territorio es, al momento de escribir esta ponencia, muy escasa y en algunos puntos prácticamente inexistente.

Por último, y en íntima relación con lo anterior, debemos referirnos al *alcance* de ambos planes. En Argentina, si bien el PNPD introduce un diagnóstico amplio y de vasto alcance respecto al problema de la “inseguridad”, plantea como foco principal de sus intervenciones los “delitos callejeros o predatorios” y la disminución de la sensación de inseguridad de la población. En cambio, el plan brasileiro se propone alcanzar un profundo nivel de reforma de las estructuras existentes del sistema penal y una multiplicidad de intervenciones relacionadas al problema de la “violencia” tomada en sentido amplio.

La circunstancia del más estrecho objetivo propuesto por el plan argentino, ante el ambicioso objetivo del plan brasileiro, explicaría el nivel de implementación alcanzado y el estatus jurídico adquirido en cada uno de ellos, dado que para un proyecto de mayor alcance resultará siempre más difícil lograr el consenso político necesario ante las pugnas sectoriales, las exigencias presupuestarias, etc.

### **La propuesta argentina – El Plan Nacional de Prevención del Delito**

El PNPD se plantea en primer lugar efectuar un exhaustivo diagnóstico del estado de la seguridad urbana en la zona o municipio que haya adherido al Plan Nacional. Se consideran dos tipos de fuentes para alcanzar este diagnóstico: por un lado los datos cuantitativos procedentes de estadísticas policiales, judiciales y de estudios de victimización, complementados por entrevistas a informantes clave y grupos focales de discusión. Es así como ya en la etapa de diagnóstico y selección de la zona de implementación, se le confiere un valor preponderante a la participación de los habitantes para la definición del problema.

En lo que concierne a las efectivas intervenciones que plantea implementar el PNPD, éstas se dividen en dos modalidades: la *prevención situacional/comunitaria* y la *prevención social*. La primera estrategia se apoya fuertemente en la idea de participación de los ciudadanos, ya sea en forma individual o a través de organizaciones de la sociedad civil. Esta participación se viabiliza a través de la organización y promoción de reuniones periódicas con los habitantes de determinada zona, a fin de recibir informaciones, reclamos y sugerencias de los mismos referidos a su percepción de la situación delictiva del lugar. Las acciones concretas que este tipo de estrategia incluye consisten en: modificaciones al espacio urbano (mayor iluminación de determinadas zonas, poda de árboles o arbustos, colocación de rejas de protección), modificación en los recorridos de las rondas policiales, construcción de un “mapa del delito” que determine el riesgo potencial de ser victimizado en cada zona, etc. En relación al perfil *comunitario* de la estrategia, las técnicas se orientan a la organización de los vecinos de una cuadra para coordinar entradas y salidas de sus viviendas en horarios nocturnos, vigilancia y alerta en caso de detectar presencias o conductas sospechosas, etc.

No obstante, en el rediseño del 2003 se puntualiza la preponderancia de la segunda estrategia, la de *prevención social*, por sobre la dimensión *situacional/comunitaria*. La prevención social apunta a intervenir específicamente sobre un segmento de la población que se supone reúne ciertos factores de riesgo que lo convierten en potencial infractor a la ley. Si bien el Plan no lo explicita, nuestra experiencia en un trabajo de campo anterior (Hener y Niszt, 2004) nos muestra que el típico perfil sobre el que se opera está representado por un joven, hombre y habitante de zonas pauperizadas.

Las acciones concretas a implementar se orientan entonces a la generación de actividades artísticas, culturales, recreativas y a la inserción o reinserción de este segmento de la población en el sistema educativo o en el mundo del trabajo. Respecto de este último punto, se aclara que “*para incentivar la integración social de este tipo de población se buscará*

*generar intervenciones destinadas a la construcción de espacios que permitan reflexionar y desarrollar prácticas fundamentalmente vinculadas a estrategias integrales de vida que tomen como eje aglutinador el mundo del trabajo y el modelo de la “empresa social”.* (RePNPD, 2003: 13). Es así como se busca conformar talleres de capacitación y microemprendimientos que supuestamente alejarán a los jóvenes de influencias negativas propias de un entorno social y espacial signado por la marginación y la exclusión. En este sentido, el RePNPD identifica la necesidad de “*modificar los niveles de autoestima*” de los sujetos a través de la autoafirmación de su identidad, ofreciendo posibilidades de desarrollo personal alternativas a las que puede “brindar” una carrera delictiva.

Por último, los dos documentos analizados del PNPD refieren a las modalidades de *monitoreo* y *evaluación* a realizar en el marco de la implementación. Con respecto a este tema, vuelve a llamar la atención la distancia que separa lo propuesto en la versión original del plan y lo que establece el rediseño elaborado tres años después. En el año 2000 se detalla un *monitoreo* externo permanente a ser realizado por la Defensoría del Pueblo de la Nación y Ombudsman provinciales; el cual complementaría un control interno a ser desarrollado por la instancia de coordinación municipal del PNPD. A esto se le suman las *evaluaciones* cuantitativas y cualitativas sobre la implementación del plan. La primer dimensión de análisis será realizada por la Coordinación Nacional del plan en base a estadísticas de criminalidad y victimización. La evaluación cualitativa, por su parte, “*estará a cargo de un equipo de investigación de una universidad o instituto de investigaciones público, compuesto por investigadores formados en diversas disciplinas científicas, especializados en el campo de la criminología*” (PNPD, 2000: 39). Este equipo deberá ser elegido a partir de un llamado a concurso público y las técnicas de recolección de datos que deberá poner en práctica abarcan el análisis documental, entrevistas en profundidad y la observación participante y no participante. En el rediseño del año 2003, tanto el monitoreo externo como la evaluación cualitativa, antes a ser efectuados por organismos externos a la estructura de la Dirección Nacional de Política Criminal, pasan a estar incluidos entre las tareas a realizar por el mismo organismo.

En este y otros campos, las diferencias existentes entre las ambiciones plasmadas en cada documento no constituyen un dato menor, dado que reflejan indirectamente las dificultades que pudo haber presentado la implementación del plan y los recortes que sus ejecutores se vieron obligados a efectuar.

### **La propuesta brasilera – El Plan Nacional de Seguridad Pública**

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

La reforma del sistema de seguridad pública y de la policía ocupa un lugar preponderante en el Plan. Se propone crear un “Sistema Único de Seguridad Pública” (SUSP) que se orienta hacia una progresiva integración de las estructuras de la Policía Civil y la Policía Militar. Con el fin de concretar este nuevo sistema, se puntualizan las diferentes modificaciones que serían necesarias realizar sobre cada una de las Policías.

Para el caso de la Policía Militar -que en Brasil está encargada de la vigilancia en las calles- destaca la necesidad de acrecentar las funciones de *vigilancia preventiva*. Para ello se propone: promover la vigilancia comunitaria con fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil; modificar los reglamentos disciplinarios que actualmente reproducen los del Ejército Brasileiro y mejorar el control sobre el uso de la fuerza letal. Básicamente se manifiesta la necesidad de modificar una cultura policial, todavía ligada a formas de entender el orden social propias de gobiernos dictatoriales: “*La actual formación de las policías es positivista, discriminatoria y está fundamentada en la antigua Ley de Seguridad Nacional y, principalmente, en la Doctrina de Seguridad Nacional, que entendían al ciudadano como enemigo interno potencial.*” (PNSP, 2002: 55).

También se detallan modificaciones a realizar en el ámbito de la Policía Civil, encargada de aspectos técnicos y de investigación. Entre ellas se nombran: abolición de mediaciones burocráticas excesivas en los procedimientos; eliminación de cárceles en las jefaturas; informatización y creación de un Centro de Proceso de Datos que interconecte jefaturas.

En términos más generales, la implementación del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) contempla los siguientes elementos: creación de un *Consejo Consultivo de Seguridad Pública*, presidido por el Secretario de Seguridad e integrado por representantes de la sociedad civil y jefes y comandantes de las policías; unificación progresiva de las academias de formación para ambas fuerzas policiales; determinación de nuevas circunscripciones denominadas “Áreas Integradas de Seguridad Pública”, con responsabilidad compartida de ambas policías y de una “Comisión Civil Comunitaria de Seguridad” de carácter consultivo; creación de un organismo integrado de información e inteligencia vinculado directamente al Gabinete del Secretario de Seguridad Pública; creación de un Programa integrado de Salud Mental (para combatir drogas, alcohol, suicidios en policías); fijación de un salario mínimo; cumplimiento de la prohibición de la participación de policías en empresas de seguridad privada; creación de un Grupo Unificado de mediación de conflictos (para huelgas, manifestaciones, etc.); apoyo a la creación de centros autónomos de asuntos internos en los Estados que aún no los poseen y prohibición de otorgar cargos a policías que torturaron.

El PNSP focaliza los capítulos restantes en las siguientes temáticas: *violencia doméstica y de género, violencia contra las minorías, acceso a la justicia, sistema penitenciario, seguridad privada, minoridad, violencia en el tránsito y programas de desarme.*

Respecto de la *violencia doméstica* se plantea la creación de un Programa Nacional de Prevención y Reducción de la Violencia Doméstica y de Género, cuyas acciones se orientan, entre otras, a establecer un padrón nacional de notificación de casos para construir bases de datos nacionales; brindar apoyo a estudios que formulen diagnósticos sobre la problemática; organizar campañas informativas que tiendan hacia la disminución de los prejuicios de género y a divulgar los centros de ayuda existentes; incorporar mujeres supervivientes de situaciones de violencia en estos centros y desarrollar “redes comunitarias” de contención para mujeres en situación de riesgo; definir un programa mínimo de capacitación para agentes policiales que intervienen en hechos de violencia doméstica; adoptar penas alternativas efectivas y Centros de Reflexión y Responsabilización para los agresores.

El capítulo 8 de la propuesta se focaliza en la *violencia ejercida contra las minorías*, definidas como grupos sociales en situación de fragilidad frente al delito o a la policía. En este último caso, se plantea la problemática de los “*comportamientos estereotipados y discriminatorios por parte de los agentes del orden*” (PNSP, 2002: 113). El plan se focaliza en la población negra, la población de tercera edad, menores y población homosexual. Las iniciativas se orientan principalmente a la creación de “Centros de Referencia de Protección de la minorías” diferenciados de acuerdo a cada población meta. Estos Centros son pensados como “*espacios de elaboración de políticas de seguridad*”, en los cuales participarían miembros de las propias poblaciones, entidades de la sociedad civil y representantes de los órganos de seguridad.

En relación al *acceso a la Justicia*, el PNSP sostiene que una de las causas que explican la dificultad que poseen algunos sectores sociales para hacer valer sus derechos civiles, reside en el impacto de las leyes de mercado sobre la actividad judicial. Dado que el establecimiento de Defensorías Públicas en cada uno de los Estados de la Unión es un derecho consagrado por la Constitución brasilera de 1988, el Plan subraya la necesidad imperiosa de cumplir con este requisito y garantizar la autonomía de estos organismos.

Otra temática abordada por el PNSP es la crisis del *sistema penitenciario*. En este sentido, la rebelión simultánea de alrededor de 30 prisiones ocurrida en Brasil a principios del 2001 oficia como contexto histórico en el que se desarrollan estas propuestas. Reconocida la situación de degradación extrema en la que viven los presos, los altos niveles de corrupción

de los agentes encargados de su vigilancia y el manifiesto fracaso de las soluciones tradicionales -construcción de nuevas unidades de detención para solucionar el problema del hacinamiento-, el PNSP apoya el uso de penas alternativas a la prisión. Así, propone aplicar la detención en prisión sólo para los delitos más graves, y apoyar financieramente a los Estados que generen penas alternativas. Por otro lado, se propugna la formación de una oficina de Asuntos Internos del Sistema Penitenciario; la creación de un curso de agente de seguridad penitenciaria de nivel técnico secundario y de “Casas Especiales de Reducción de Vulnerabilidad de los Dependientes Químicos” para usuarios de sustancias prohibidas que cometan delitos menores. Asimismo, se sugiere la creación de unidades especiales para detenidos que nunca hayan tenido contacto con el sistema penitenciario.

Otra temática tratada en el Plan, refiere a las agencias de *seguridad privada*, las que deben ser reguladas dado su excepcional incremento. El PNSP estima la existencia de una cantidad de agentes de seguridad privada equivalente al doble de todas las fuerzas de seguridad pública brasileras. Los problemas que el documento incluye son: la incapacidad de la Policía Federal –organismo encargado de la regulación de las agencias de seguridad privada en Brasil– para controlar el surgimiento de empresas y agentes no autorizados; el bajo nivel de escolaridad que predomina entre los agentes contratados por las empresas y la falta de mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas. Por otro lado, se identifica una importante presencia de agentes de las fuerzas públicas de seguridad trabajando en empresas de seguridad privada, con el consecuente riesgo de “privatizar la seguridad pública”, amén de considerar “*la promiscuidad de intereses, del uso privado de recursos e informaciones públicas, de los riesgos adicionales a los que se exponen los agentes en una jornada doble*” (PNSP, 2002: 132). De cualquier manera, si bien se detectan los riesgos de esta relación eventualmente “promiscua” entre seguridad pública y privada, existen propuestas específicas que parecen reforzar más que impedir esta relación. Es el caso de las sugerencias de colocar a la Policía Militar como ente encargado del entrenamiento inicial de los vigilantes, y el de crear mecanismos de colaboración y “programas integrados de control de la criminalidad” entre ambos servicios.

Otras propuestas apuntan a brindar apoyo para la realización de investigaciones que dimensionen el mercado de la seguridad privada; crear una base de datos con información sobre empresas y agentes a nivel nacional; instituir la obligatoriedad de presentar informes anuales; viabilizar la prohibición del segundo empleo para miembros de las fuerzas de seguridad pública y, finalmente, involucrar a ONGs y otros actores sociales “*para una co responsabilización en la actividad de control y fiscalización de la prestación de cuentas de los servicios de seguridad privada*” (PNSP, 2002: 134).

Respecto al tema de *menores de edad* que infringen la ley, Brasil cuenta con la ley 8069 sancionada en 1990, denominada “Estatuto del Niño y del Adolescente” (ECA) que estipula las medidas a adoptar y los derechos de los menores. Dentro de estas medidas, la detención aparece como un recurso extremo y de carácter exclusivamente transitorio. Sin embargo, la realidad se aleja enormemente de lo normado. Por otro lado, la difusión a través de los medios de comunicación de la participación de menores en delitos resonantes, provoca el continuo reclamo por la reducción en la edad de imputabilidad penal. Ante esta perspectiva, el PNSP responde argumentando la necesidad de aplicar el ECA en todo su alcance, y no darlo por fracasado antes de haberlo experimentado. Asimismo, se califica como “irracional” la propuesta de ampliar la pena privativa de la libertad para los menores, dado la evidente ineficacia que este método ha demostrado históricamente para cumplir los objetivos que se le atribuyen (resocializar, reinsertar, etc.).

El PNSP contempla una problemática que no suele ser considerada en el campo de las políticas de seguridad: la *violencia en el tránsito*. Este tipo de violencia, si bien no está necesariamente asociada con la criminalidad, provoca numerosas víctimas -muchas veces



fatales-, reproduciendo la violencia social en general. El hecho de que figure en el Plan de Seguridad Pública ésta y otras problemáticas usualmente no contempladas, conlleva cierta importancia simbólica. Es que la inclusión de esta temática (junto con las referidas a violencia de género, minoridad, armamento) permite visibilizar circunstancias esenciales de la violencia social, que suelen quedar opacadas por la espectacularidad de algunos hechos de violencia delictiva; espectacularidad funcional para su imposición en la agenda de los medios de comunicación.

Las propuestas concretas del PNSP respecto de la violencia en el tránsito apuntan a: la capacitación de miembros de la Policía Militar y Guardia Municipal para que actúen como “agentes educativos” en unidades escolares; el desarrollo de una amplia campaña educativa e informativa; la promoción de la investigación académica sobre el tema en universidades. En cuanto a la ingeniería vial, se destaca la necesidad de priorizar el mantenimiento de los caminos y rutas, y los riesgos de la tercerización en este campo, que suele ocasionar elevados peajes y una “industria de multas”.

La última temática abordada por el PNSP corresponde al *desarme y al control de armas de fuego*. En el documento se destaca, entendemos que en forma acertada, la fundamental importancia que presenta el control de la comercialización, circulación y posesión de armas para una política de seguridad pública: “*las armas de fuego no son la “causa” de la violencia, pero son, sí, el principal instrumento de proliferación, empeoramiento y simbolización de la violencia.*” (PNSP, 2002: 147). Se diferencia el problema de las armas frente al de las drogas ilícitas, aunque ambas temáticas son tratadas en forma conjunta por la opinión pública. Si bien en los dos casos su comercialización y circulación en el mercado ilegal exige la acción de importantes organizaciones criminales y/o de las fuerzas policiales, lo cierto es que las armas parten de una producción y venta legal, que luego es desviada hacia la ilegalidad. Es por ello que el PNSP dirige su propuesta basándose en tres pilares: control de la oferta, reducción de la demanda y control y reducción del stock circulante. Para el primer caso, se identifica el mecanismo de la “triangulación” como la forma en que armas exportadas legalmente a países vecinos, retornan al Brasil por vía clandestina. Para evitarlo se propone prohibir la venta de armas a comerciantes particulares de países vecinos con legislación “blanda”, así como aumentar los impuestos sobre la exportación de armas y municiones. Por otro lado, se plantea la necesidad de implementar la Convención de la OEA sobre medidas de cooperación regional, y armonizar las leyes de control entre los países del Mercosur. Respecto a la regulación de la demanda se proyecta el armado de campañas de concientización y movilización de sectores de la sociedad civil. También se identifica el importante papel que posee la policía dentro del “*círculo vicioso del conflicto armado*”. Por ello el documento plantea la necesidad de reprimir el uso de armas tanto por delincuentes como por las fuerzas policiales, aunque a la hora de puntualizar las modalidades que debería adquirir este control no aporta detalle alguno. Respecto del stock circulante, para evitar la reventa de armas en el mercado paralelo, el PNSP plantea la necesidad de mejorar el control del almacenamiento de armas de las fuerzas armadas, la policía y las agencias de seguridad privada. Esto requiere una reorganización de los organismos reguladores del Estado: la creación de una Coordinación Nacional de Control de Armas de Fuego dentro de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, que articule la labor de las distintas agencias; la promulgación de una nueva ley para el registro de armas; la transferencia de la coordinación de las políticas de control del área militar al área civil.

### **Una mirada comparativa**

El análisis se centrará alrededor de tres ejes básicos, a partir de los cuales compararemos y reflexionaremos sobre los universos de discurso presentes en la elaboración de los planes de seguridad estudiados. Estos ejes son: las definiciones e ideas operantes acerca del *delito*; las

definiciones sobre los portadores de este accionar delictual o *delincuentes*; y por último los argumentos convocantes a la *participación* de la población en las políticas de seguridad.

### **Definiciones explícitas sobre el “delito”**

¿A qué está denominando delito cada uno de los planes?. La respuesta queda clara en las respectivas introducciones de cada uno de los documentos. El PNPD argentino busca actuar sobre la *criminalidad*, la que caracteriza como una categoría poco homogénea “*pues bajo ella se reúnen múltiples acciones que solamente tienen en común ser consideradas delito por la ley penal*” (PNPD, 2000: 3). En efecto, la determinación de una conducta humana como “delito” surge de la consideración como tal por parte del derecho penal. Si el plan busca avanzar sobre el problema de la “inseguridad urbana”, la preferencia por actuar sobre determinado/s tipo/s de delito implica una *elección política* consciente, basada en una toma de posición dentro del universo de discurso sobre la criminalidad. La definición de delito por parte del PNPD es amplia, considerando tanto los “delitos callejeros o predatorios” así como los “delitos de cuello blanco”. Ello corresponde al diagnóstico y definición del problema pero no a las propuestas concretas de implementación, que se limitan sólo al primer tipo. Resulta necesario aclarar el tipo de población que implícitamente se selecciona, dado que en el caso de los delitos callejeros “*la mayor parte de sus víctimas provienen, como muchos de sus autores, de los sectores sociales de menores recursos económicos, sociales y culturales*”, mientras que el segundo tipo de delitos “*son producidos por sujetos con fuertes dotaciones de recursos económicos, sociales y culturales*” (PNPD, 2000: 3 y 4). A la hora de puntualizar los objetivos principales del plan argentino, tanto la versión original como la reformulación del año 2003 ubican en segundo lugar el “Disminuir la sensación de inseguridad frente a los delitos callejeros en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina”. (RePNPD, 2003: 4). En efecto, partiendo de un análisis que considera la naturaleza multidimensional del problema de la criminalidad, a la hora de plantear el rumbo de acción más concreto del plan, pareciera reflejarse una postura más condicionada por las exigencias de la coyuntura política, social e incluso mediática. La “sensación de inseguridad” es evidentemente un constructo social, y como tal es posible de ser definido con una multiplicidad de significados, cada uno de los cuales implica un diferente posicionamiento en el campo discursivo sobre la “inseguridad”. Entendemos que asumir la “sensación de inseguridad” como el resultado excluyente de los delitos callejeros es una visión limitada. La actual reconfiguración del Estado y la mercantilización de bienes y servicios - hasta hace poco “garantizados” por la condición de ciudadanía-, pueden estar provocando un aumento en la incertidumbre de los individuos. Por ello, sería necesario plantear una discusión más profunda sobre las diferentes realidades sociales que también afectan la “inseguridad subjetiva”.

Muchos autores observan que la “inseguridad”, en tanto categoría claramente polisémica, termina siendo considerada simplemente como “inseguridad física frente al delito”. En relación al estudio de los motivos que pueden explicar este proceso, coincidimos con lo apuntado por Rangugni, quien sugiere buscar las pistas de este fenómeno en los eventuales beneficios que puede presentar para la gestión del Estado, el circunscribir una problemática casi inabarcable –la incertidumbre ontológica del sujeto en el capitalismo neoliberal- a un espacio limitado y posible de ser intervenido mediante el uso de la fuerza represiva. Es así como la autora pregunta si la inseguridad no es “*ámbito privilegiado, cuando ya no quedan otros, para reconfigurar el terreno político y reubicarse como interlocutor legítimo?*” (Rangugni, 2004: 122).

En el plan brasileiro, la definición del problema es aun más amplia que en el caso argentino. El primero pretende combatir a la *violencia* y con ello supera la ya extensa definición de la *criminalidad*, al incluir violencias que exceden el campo específico de los delitos callejeros. Los “crímenes letales” constituyen el núcleo sobre el cual busca actuar el plan. Pero a la vez

se otorga un importante lugar -tanto en el diagnóstico como en las propuestas concretas- a los delitos ejercidos por la policía, así como al accionar de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas y de armas. En efecto, encontramos aquí un enfoque más completo de la problemática. Contemplar la seguridad pública como un problema con numerosas aristas conlleva una mirada más realista y por tanto compleja del orden social. Se incluyen entonces tanto los delitos callejeros como la corrupción policial -y de allí la necesidad de la reforma del cuerpo-, el sistema penitenciario, la seguridad privada, el control de armas, la violencia intrafamiliar, el racismo y la homofobia. Sin embargo, ello no implica que todas las soluciones propuestas estén a la altura de las problemáticas identificadas. Circunscribiéndonos al plano simbólico de las prácticas discursivas sobre el orden social, creemos que una definición abarcativa sobre las fuentes de la violencia implica un posicionamiento más comprometido con la solución de las desigualdades e injusticias que predominan en las sociedades periféricas contemporáneas.

Debemos alertar respecto de algunas prácticas concretas que el modelo de gestión extra-penal puede llegar a justificar, dado que su mirada acerca del fenómeno de la violencia extiende notablemente, y en el caso brasileiro más aún, los espacios sociales legitimados para intervenir. Es así como campos como la educación, la salud, o el trabajo, se transforman en elementos constitutivos de una explicación causal sobre el delito; y sus intervenciones pasan a estar justificadas por el discurso de la seguridad pública, con todas las consecuencias que de ello se puede derivar: *“La seguridad pública se transforma de esa manera en una constelación de temas que tienen que ver con un amplio espectro de áreas de actuación del Estado y de la sociedad, de la educación y de la salud, incluyendo el deporte, la vivienda y la planificación urbana.”* (PNSP, 2002: 32). Y asimismo, hablando sobre los “Centros de Referencia de protección de la tercera edad, el plan afirma: *“al margen de iniciativas de aclaración de los profesionales de policía, puede ser un foco creativo de programas que articulen seguridad local, transporte, salud y otros”*. (PNSP, 2002: 116). Adam Crawford (1998) llama la atención sobre los peligros de criminalizar la política social. Ello implica que las intervenciones estatales sobre las diferentes carencias que pueda tener un segmento marginado de la población, pasan a ser analizadas, justificadas y evaluadas por su utilidad – o la falta de ella – en pos de la “lucha contra el crimen”. Esto conlleva diferentes efectos simbólicos. Por un lado, políticas que antes se justificaban por una búsqueda de garantizar los derechos sociales, políticos y económicos de los ciudadanos, se vacían de este contenido y deben demostrar su “utilidad”, en tanto factores correctivos de una supuesta propensión a delinquir por parte de ciertos sectores. En segundo lugar, esta perspectiva lleva implícita la afirmación de que los sectores que más requieren de las políticas sociales –por definición, aquellos con menores recursos materiales-, son los responsables de la situación de inseguridad y violencia de las sociedades actuales.

En síntesis, partiendo de definiciones relativamente claras y explícitas sobre el fenómeno del “delito” sobre el cual se quiere intervenir, subyacen otras definiciones, quizás más ocultas y veladas, sobre la figura del sujeto “delincuente” que se está considerando.

### **3.1. Acerca de las definiciones implícitas sobre el “delincuente”**

¿A quién define como “delincuente” cada uno de los planes?”. Este interrogante no podría quedar saldado limitándonos a citas textuales de los documentos. No es lo mismo hablar de hechos (los delitos) que de personas (los delincuentes/los infractores/etc.). Cualquier afirmación taxativa sobre un perfil típico del sujeto considerado “delincuente”, implicaría una manifestación abierta (y políticamente inviable) de estigmatización.

Un análisis más atento de las intervenciones e instituciones propuestas por ambos planes, nos esclarece quién es considerado un delincuente. Desde ya que afirmar que el sistema penal opera selectivamente sobre los sectores empobrecidos no constituye ninguna novedad, y de

hecho se trata de una realidad largamente señalada por los estudios sobre el tema (Foucault, 1989; Baratta, 1998). No obstante, las políticas de corte preventivo y extra-penal suelen atribuirse cierta capacidad para evitar estos procesos selectivos y muchas veces acentúan su eventual poder democratizador, pluralista y anti-represivo. Desde una mirada crítica nos interesa volver a revisar el perfil de infractor que se construye implícitamente también en este tipo de planes.

Por su mayor simplicidad o por poder observar su implementación concreta, el plan argentino nos brinda mayores pistas sobre la construcción del infractor que reproduce su accionar. La estrategia de prevención situacional-comunitaria persigue, entre otras cosas, la realización de reuniones periódicas con vecinos de cada zona, ONGs y, eventualmente, representantes de las fuerzas policiales. Estas tienen por objetivo fijar las prioridades de intervención en materia de seguridad pública, atender los reclamos de los ciudadanos y recabar información que permita construir un “mapa del delito” para cada área. Hallazgos de trabajos anteriores (Hener y Niszt, 2004) demuestran que esta estrategia en la Ciudad de Buenos Aires se orienta hacia las zonas propias de las clases medias y medias-altas, excluyéndose a las zonas habitadas por los sectores carenciados. Por otro lado, en estas reuniones, los “vecinos” suelen señalar e identificar con claridad qué tipo de individuo entienden es responsable de su “sensación de inseguridad”: los cartoneros, los jóvenes que toman cerveza en una plaza, los limosneros. En definitiva sujetos pertenecientes a los estratos más empobrecidos, nuevo tipo de “clases peligrosas”.

Surge aquí la construcción de dos figuras disímiles y potencialmente opuestas: por un lado, el vecino que participa, opina y exige que el Estado lo defienda ante la aparición de “extraños” en su zona de residencia. En segundo lugar, estos extraños-otros-peligrosos que parecen corporizar el riesgo y la inseguridad. Para estos últimos se destina la prevención social: cursos, talleres y ayudas económicas que permitan modificar los “factores de riesgo” que los constituyen en potenciales ofensores de la ley. En ambos enfoques la noción de riesgo actúa como medio para conformar poblaciones diferentes: la población en riesgo de ser víctima de delitos -asociada con la clase media y media-alta- y las poblaciones productoras de inseguridades; concepción que incorpora una idea de “causa” estructural que trasciende la voluntad de los individuos y los convierte en poblaciones potencialmente peligrosas.

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

Son dos las implicancias de estas propuestas. En primer lugar, se desarrolla un proceso de *socialización del control social*, cuyos efectos, aún difíciles de pronosticar, podrían conducir a la reproducción de la estigmatización y criminalización de la pobreza.

Tomando el caso de las estrategias comunitarias que hemos citado arriba, resulta interesante puntualizar una modificación en el plan argentino, realizada luego de tres años después de su implementación. Si bien en su versión original ya se manifestaba que la estrategia situacional-comunitaria estaba subordinada a la estrategia de prevención social, en el 2003 esta subordinación aparece profundizada notablemente. Se declara entonces que a partir de la experiencia de esos tres años, se ha podido constatar el peligro de que surjan ciertos “*efectos perversos*” en la práctica de la prevención comunitaria. Entre estos efectos se incluye “*el*

*reforzamiento de la dinámica de exclusión social, ya que la defensa de los ambientes y las situaciones se realizan frecuentemente teniendo como objeto a un “extraño” que desea atacarlos*”. Por otra parte, intentando “evitar la producción de dichos resultados no queridos es que la apropiación de elementos de la prevención situacional-ambiental (...) será, como se señaló anteriormente, extremadamente selectiva y cuidadosa (...) sólo se desarrollarán una vez que se encuentre garantizada la no generación de sus potenciales efectos perversos”. (RePNPD, 2003:14). La modificación del plan argentino corrobora nuestras observaciones acerca de las modalidades por las cuales, la participación comunitaria de los “vecinos”, puede facilitar procesos de estigmatización social.

Una segunda implicancia es el refuerzo de una visión actuarial de la gestión penal, la cual busca gestionar territorios y poblaciones mediante técnicas estadísticas propias de la administración de seguros (Crawford, 1998; O’Malley, 2005). El tipo de sujeto que subyace a las mismas es el propio de las teorías del *rational choice*, individuo que opera mediante una elección racional entre los medios disponibles y atendiendo a las consecuencias probables. Si bien, tal como aclara O’Malley, se trata de un sujeto universal, abstracto y “abiográfico”, entendemos que el énfasis que los planes colocan en la necesidad de intervenir sobre poblaciones carenciadas complementa y perfecciona este perfil. Se corporiza así el abstracto atacante en el clásico sujeto peligroso de la política penal: *el hombre, joven, pobre*. Nótese que no es casual la ausencia de medidas concretas de prevención situacional-ambiental o comunitaria para delitos financieros, de corrupción política, etc.

### **La participación como nueva forma de gestión política**

La participación, en tanto tecnología de gobierno, apela al accionar de los individuos y actores colectivos en actividades y funciones que antes monopolizaba el Estado. Opera como una forma colectiva del gobierno de sí mismo, reduciendo la necesidad de una intervención permanente de las instituciones estatales y mejorando la economía de su ejercicio. Si bien en primera instancia la participación aparece como respuesta a un reclamo legítimo de la sociedad civil, enmarcada en esta nueva economía de gestión, requiere de un análisis crítico que destaque las modalidades en que se realiza, a través de qué medios, con qué objetivos, etc. (De Marinis, 2004).

Los llamados a la participación aparecen en ambos planes ocupando una preponderancia asombrosa. En el caso puntual del argentino, la importancia que se le otorga es tal que figura como uno de los tres objetivos principales: “*Fomentar la activa participación de actores no gubernamentales (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) y constituir una red de compromiso, cooperación y articulación con actores gubernamentales*” (PNPD, 2000: 13); reubicándose como objetivo complementario en la reformulación del 2003. Muestra también una fuerte presencia a la hora de definir las funciones del equipo de implementación local. En la versión original del plan, de las cuatro funciones detalladas, dos se orientan a la promoción de la participación: “*Diseñar y poner en marcha el mecanismo participativo en las comunidades locales*”; “*Sistematizar toda la información referida al funcionamiento del mecanismo participativo...*” (PNPD, 2000:21).

El plan brasileiro contiene numerosas referencias a la necesidad de promover mecanismos de participación, señalando que “*La seguridad pública solo podrá interferir en la esfera social para disminuir la violencia y auto controlarse para enfrentar la violencia interna de sus instituciones, si se desarrolla con la participación efectiva de los ciudadanos y de las comunidades donde se llevan a cabo sus actividades, para establecer políticas, controlar las actividades y participar de las decisiones fundamentales.*” (PNSP, 20001: 45). Otras referencias pueden ser halladas en las justificaciones para la conformación de los Consejos Consultivos de Seguridad Pública, las Comisiones Civiles comunitarias de seguridad y los Centros de Referencia de Protección de la minorías.

Es así como la participación ciudadana se manifiesta como un eje articulador de los nuevos tipos de planes preventivos y de acción extra-penal. La democratización de los espacios de decisión y la posibilidad de un monitoreo de la población sobre el accionar estatal representa un claro avance en el campo de las políticas de seguridad. No obstante, entendemos a la participación como una tecnología de gobierno en términos foucaultianos, y en este sentido su función no deja de estar vinculada a la “conducción de la conducta” de los sujetos y la producción y reproducción de determinadas subjetividades. No hay que perder de vista, que sigue siendo el Estado el que define cuáles son las problemáticas merecedoras de una gestión participativa; quién convoca a la participación de los individuos / comunidades y delimita las formas legítimas de acción en la que los ciudadanos pueden volcar su “participación”. El reconocimiento de los sujetos como interlocutores válidos y con una relativa capacidad decisoria, se realiza siempre en tanto puedan ser incluidos en este ordenamiento y en los canales institucionalmente habilitados para participar. Por otra parte, los discursos y algunas prácticas en torno a la participación encuentran una clara afinidad con la racionalidad política neoliberal (Hener y Niszt, 2004). No es casual que los argumentos que fomentan la participación y la descentralización en las políticas públicas hayan ocupado un importante lugar en informes elaborados por el Banco Mundial durante la década de 1990<sup>4</sup>. En esos documentos –y en parte también en los planes aquí analizados– la participación suele defenderse como herramienta útil para lograr un mayor nivel de efectividad en la implementación de las políticas, y como medio para acceder a un nivel de información local y directo sobre la cotidianidad del territorio.

Pero la participación no puede ser concebida como un mecanismo aséptico de democratización, más bien debería constituir un espacio para ampliar el difícil juego de presiones, enfrentamientos e intereses de carácter eminentemente político que conciernen a las políticas públicas en general y las de seguridad en particular. Un espacio que facilite el uso de la palabra para actores sociales que son tradicionalmente silenciados, dada la correlación de fuerzas políticas y económicas. Las sociedades latinoamericanas poseen numerosos ejemplos de las reacciones violentas o directamente represivas con que se responde a manifestaciones más espontáneas de participación (política) por parte de sectores vulnerados en sus derechos (piqueteros, movimientos campesinos, etc.).

## **Conclusiones**

Las conclusiones que aquí presentamos poseen un carácter eminentemente descriptivo. Sólo intentan sentar las bases para un posterior análisis que de cuenta de los caracteres distintivos que adquiere la práctica de prevención del delito para poblaciones determinadas.

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

Así, los planes brasilero y argentino comparten el mismo universo de discursos que domina la más reciente formulación de política criminal gestada en los países centrales. Si tradicionalmente la gestión de la seguridad ciudadana fue considerada como uno de los

---

<sup>4</sup> Ver por ejemplo el “Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997”.

campos en que se manifestaba el monopolio excluyente de la violencia legítima ejercida por el Estado, el perfil de las políticas de seguridad que parece estar predominando en los últimos años, comporta cierta transformación en la definición de las incumbencias y responsabilidades que competen a los distintos actores sociales. La “seguridad” frente a la violencia ha pasado a ser muchas un veces un bien adquirible en el mercado (mediante la proliferación de las agencias de seguridad privada) y otras tantas una situación que exige de las potenciales víctimas una intervención activa. Ello entraña un considerable cambio frente a la concepción tradicional de la seguridad física y de los bienes materiales como un *derecho* a ser garantizado en forma exclusiva por el Estado. La convocatoria a una participación activa, descentralizada y responsable por parte de los ciudadanos refleja profundos cambios en las concepciones acerca del delito y de los delincuentes.

Una diferencia fundamental entre el plan argentino y la propuesta brasilera parte desde la forma en que se nomina el problema: mientras el primero se propone actuar sobre lo que define como el problema de la “inseguridad urbana” o la “sensación de inseguridad”, el brasilero plantea sus metas en función del combate a la “violencia”. Esta diferencia, simple o hasta ingenua a primera vista, esconde conceptualizaciones radicalmente disímiles en torno del problema y, por tanto, justifica una gama de intervenciones notablemente más amplia para el segundo caso. La “inseguridad” es un fenómeno que se suele relacionar en forma casi automática con los delitos callejeros, con o sin uso de la violencia. Ello obedece en gran parte a la particular construcción de la realidad social que ejercen los medios masivos de comunicación. En el caso de la “violencia”, claramente se entiende como un fenómeno más abarcativo, que puede incluir, además de los delitos tipificados por el Código Penal, violencia en el tránsito, de género, contra las minorías, etc. Pero al mismo tiempo permite reconocer el papel preponderante que cumple la fuerza policial como actor fundamental en la producción, reproducción y el control de la violencia. No puede ser concebida una política de control de la violencia con fines serios que prescinda de la necesaria regulación y reforma de la policía.

La diferencia en el nivel de apoyo político, y por ende de implementación, alcanzada por los dos planes aquí analizados, debe ser observada a la luz de los contenidos y objetivos que cada documento propone. De esta manera, el plan de seguridad brasilero, temáticamente abarcativo y políticamente ambicioso encuentra mayores dificultades para avanzar a través de la compleja trama de presiones e intereses de los sectores que afecta. Distinto es el caso del plan argentino, cuyo accionar no afecta en mayor medida a las fuerzas policiales y organismos del sistema penal en general. En este caso son los sectores más carenciados y victimizados - cuyo poder de veto para con las intervenciones del Estado es mínimo- los que el plan pretende transformar.

El paradigma preventivo aporta la perspectiva de la complejidad social en la que se arraiga el fenómeno de la violencia en las sociedades contemporáneas. Sin embargo, asumir una visión “multidimensional” del problema no debería traducirse en la incorporación de intervenciones propias de las políticas sociales como elementos de política de seguridad.

La implícita o explícita identificación de situaciones de pobreza con factores explicativos del delito conlleva a la criminalización de los sectores carenciados, a la vez que al ocultamiento de toda otra gama de violencias, de fuertes implicancias para el ordenamiento social. Por otro lado, si todas las inseguridades e inestabilidades propias de una “sociedad del riesgo” terminan confluyendo discursivamente en el “problema de la inseguridad frente al delito”, se tiende a reforzar la visión alarmista que interpreta toda dinámica social a través de un tamiz de peligrosidad e incertidumbre generalizada. La generación de políticas de corte preventivo y extra-penal presenta cierta potencialidad para ofrecer intervenciones alternativas, no represivas y democratizadoras. Sin embargo, conviene mantener una postura alerta para evitar repetir en la planificación y ejecución de las mismas los viejos vicios de la postura tradicional punitiva. Evitar, en definitiva, la recurrente criminalización de la pobreza. Un elemento para

lograrlo es explicitar la naturaleza eminentemente política de las intervenciones ligadas a la criminalidad. Léase ello en un sentido diametralmente opuesto al que entiende el PNSP cuando afirma que “*el tema de la seguridad trasciende el aspecto ideológico o partidario, porque afecta a todos, en la medida que los lanza ante el dilema más grande: civilización o barbarie.*” (PNSP, 2002: 50). Tal como afirma O’Malley (2005), son justamente las luchas políticas -y como tales, ideológicas- las que instalan programas en la agenda social e influyen en la implementación de las distintas tecnologías de gobierno. El “tema de la seguridad” es por tanto una lucha eminentemente ideológica, y solo entendiéndola y encarándola como tal será viable identificar algunos de los insoslayables cambios que las sociedades contemporáneas requieren para ser más justas, equitativas y menos violentas.

### **Bibliografía citada**

- Banco Mundial (1997): “Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación”, Washington DC.
- Baratta, A. (1998): “Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos” en: *El Cotidiano Revista de La Realidad Mexicana Actual*, Julio-Agosto, México.
- Crawford, A. (1998): “Crime Prevention and Community Safety”, Ed. Longman, London & New York.
- De Marinis, P. (2004): “Inseguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial” en: Muñagorri, Ignacio y Pegoraro, Juan, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Dykinson, pp. 61-110, España.
- Foucault, M. (1989): “Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Hener, A. y Niszt Acosta, F. (2004): “La gestión preventiva del delito en el contexto de las nuevas racionalidades políticas neoliberales”, en: *Actas, V Congreso Nacional de Sociología Jurídica*, La Pampa, 2004, Tomo I, páginas 265 a 276.
- MINISTERIO DA JUSTICIA, SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PUBLICA (2002): “Plan Nacional de Seguridad Pública” (versión en español), Sao Paulo, Brasil. Disponible en: [http://www.mj.gov.br/senasp/biblioteca/Bibliota\\_pnsp.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/biblioteca/Bibliota_pnsp.htm)
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN Y MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACIÓN (2000) “Plan Nacional de Prevención del Delito”, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN (2003) “Plan Nacional de Prevención del Delito”, Buenos Aires.
- O’Malley, P. (2005): “Riesgo, poder y prevención del delito”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Año 13, N° 20, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Rangugni, V. (2004): “Reforma del Estado y políticas de «Control del delito» en la Argentina de los años 1990” en: Muñagorri, Ignacio y Pegoraro, Juan, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, España, Dykinson, pp. 111-123.