

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

# **“El control del delito en la Ciudad de Buenos Aires. Nuevas racionalidades y tecnologías de gobierno”.**

Alejandro Hener, Florencia Niszt Acosta.

Cita:

Alejandro Hener, Florencia Niszt Acosta (2004). *“El control del delito en la Ciudad de Buenos Aires. Nuevas racionalidades y tecnologías de gobierno”*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/383>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**“El control del delito en la Ciudad de Buenos Aires.  
Nuevas racionalidades y tecnologías de gobierno”<sup>1</sup>**

Lic. Alejandro Hener ([ahener@yahoo.com](mailto:ahener@yahoo.com))

Lic. Florencia Niszt Acosta ([fniszt@hotmail.com](mailto:fniszt@hotmail.com))

Facultad de Ciencias Sociales, UBA – Centro Cultural de la Cooperación

### **Resumen del trabajo**

Las políticas de control del delito, en su modelo preventivo – proactivo, es decir aquellas que procuran evitar que un delito se cometa más que perseguir y punir a los autores del mismo, irrumpen en Argentina a fines de la década del noventa. Su emergencia se inscribe en un conjunto de transformaciones estructurales del Estado, la sociedad y la relación entre ambos. Históricamente las políticas de control del delito adscribieron a un modelo reactivo – punitivo que se ponía en acción una vez producido el delito, pero en la última década empieza a manifestarse un consenso sobre la incapacidad de este modelo para cumplir sus objetivos manifiestos: no ha incidido en las tasas de delito ni en los procesos de reintegración social. Intentaremos abordar las transformaciones en el diseño y ejecución de las políticas de control del delito aplicadas en la Ciudad de Buenos Aires en el período arriba indicado, inscribiendo sus prácticas dentro del nuevo paradigma de la Prevención del Delito y articulando las tecnologías de gobierno aplicadas con el contexto de las racionalidades políticas neoliberales.

### *Exploración empírica*

---

<sup>1</sup> Este trabajo se inscribe en el proyecto de investigación “Delito y control: políticas de seguridad en el cambio de siglo en Argentina”, radicado en el Departamento de Ciencias Sociales del Centro Cultural de la Cooperación y dirigido por la Mg. Victoria Ranguini. Actualmente nos encontramos en el proceso de análisis del material relevado durante el primer semestre del 2004, razón por la cual el presente trabajo y sus conclusiones revisten un carácter provisorio.

Para el presente trabajo fueron efectuadas entrevistas semi-estructuradas a informantes clave durante el primer semestre del 2004: en el ámbito nacional al entonces Director Nacional de Política Criminal, a las Coordinadoras del PNPD y al Coordinador del Programa Comunidades Vulnerables entre otros. Mientras que en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires fueron entrevistados el Director General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito, el Coordinador General de Prevención Comunitaria, Coordinadores del Plan Comunidades Vulnerables, el Coordinador de la Unidad Técnica Regional y operadores de campo. El relevamiento incluyó también el análisis de los documentos producidos por estos organismos referidos a las políticas de prevención del delito que se estaban llevando adelante en Ciudad de Buenos Aires.

### **1. El modelo preventivo de control del delito**

Entenderemos al modelo preventivo como una modalidad de control sobre el delito que busca actuar con anterioridad a la comisión del mismo. Su intervención suele orientarse principalmente hacia los delitos contra la propiedad, hurtos y robos callejeros y comprende acciones tanto penales como extra-penales, constituyendo estas últimas una novedad en el área de la política criminal. Alessandro Baratta (1998) señala dos características distintivas de este modelo, en primer lugar la pluralización de agencias y/o actores estatales y no estatales que son convocados para participar en el “gobierno de la seguridad”. La comunidad es uno de estos actores interpelados desde el Estado que asumen un papel activo, en consonancia con las nuevas formas de gestión estatal que se desarrollan a partir de la consolidación del denominado “Estado mínimo”. La otra característica se encuentra en que la definición de las acciones hacia las que se destinada la prevención incorpora una nueva categoría que, si bien no se asocia directamente con el delito, se presenta como un

anticipo o preaviso de una futura conducta delictiva: las incivildades o conductas antisociales<sup>2</sup>.

El modelo preventivo desarrolla dos estrategias de intervención que de acuerdo a las causas y formas que asume el delito, operan mediante modalidades diferenciadas: a) la *estrategia situacional* está basada en *“intervenciones específicas que se dirigen sobre todo a las víctimas potenciales, a la seguridad de los edificios y del ambiente”*; y b) la *estrategia de prevención social*, que *“trata, en lugar de esto, de modificar con programas generales las condiciones de vida en ambientes determinados, por ejemplo en un barrio, de manera que se aumenten las oportunidades de comportamientos conformes a la ley y se disminuyan las de comportamientos ilegales”* (Baratta, 1998:6). En la práctica de su intervención en la Ciudad de Buenos Aires, la estrategia situacional se orienta a dificultar los delitos contra la propiedad interviniendo sobre el ambiente físico, ya sea a través de la iluminación de zonas oscuras, el desramado, la instalación de cámaras de circuito cerrado, rejas y la intensificación de la presencia policial. Por otro lado, la estrategia social interviene sobre lo que identifica como las causas de la delincuencia. Es así como buscará actuar sobre los “potenciales delincuentes”, jóvenes habitantes de barrios marginales que hayan transitado o no por el sistema penal, organizando grupos de reflexión y capacitación laboral, otorgando ayudas económicas, en suma promoviendo comportamientos “normales” de acuerdo a los límites que establece la ley penal. Para esto construye una suerte de tipología que distingue los factores condicionantes del delito e intenta revertirlos: la deserción escolar, el consumo de drogas, conflictos familiares, desempleo y falta de capacitación laboral, etc.

---

<sup>2</sup> Esta categoría responde en gran medida a la tesis de las “ventanas rotas” de Wilson y Kelling, que supone que se debe intervenir sobre determinadas acciones que contribuirían a la “decadencia del barrio”. Estos actos antisociales se asocian con: ruidos molestos, jóvenes deambulando o consumiendo alcohol, graffitis, etc.

### *El modelo preventivo en la Argentina*

El Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) representa a nuestro juicio, tanto en sus objetivos como en sus prácticas, la materialización del discurso preventivo. El PNPD, desarrollado por la Dirección Nacional de Política Criminal, fue el resultado de la actividad conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Resolución N°768) y Ministerio del Interior (Resolución N° 056). Si bien su publicación data del año 2000, sus antecedentes se remontan tanto a experiencias nacionales e internacionales.

En la Ciudad de Buenos Aires, el antecedente más próximo se encuentra en la experiencia de los Consejos de Seguridad y Prevención del Delito y la Violencia que se desarrollaban en el marco de los Centros de Gestión y Participación. Estos Consejos fueron promovidos por el Programa de Seguridad Ciudadana creado por el Decreto N°1740/98. Ya en esta experiencia se intentaba impulsar con especial énfasis la participación ciudadana en el marco de la prevención. Sin embargo como experiencia concreta que anticipó el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) se destaca, a juicio de los funcionarios que intervinieron en su planificación, el plan piloto implementado en el barrio de Saavedra en la Ciudad de Buenos Aires, esta vez diseñado y coordinado por la Dirección Nacional de Política Criminal. A partir de allí se constituyó un grupo autodenominado “vecinos alerta” que tomaba los principios del “neighbourhood watch” inglés<sup>3</sup>. Este plan piloto incluyó también una primera aproximación a la estrategia de prevención social en un barrio cercano a esta zona, con características socioeconómicas desfavorables, dirigido a los jóvenes habitantes de esa zona en el marco de lo que se denominó “Comunidades Vulnerables” y que venía a completar las dos formas de intervención que se proponía el PNPD. Con estos jóvenes se comenzó a trabajar con talleres y cursos que permitiesen introducir prácticas “normales” de comportamiento y alejarlos de potenciales conductas delictuosas.

---

<sup>3</sup> Adam Crawford sintetiza los objetivos de este programa que busca reducir el "delito oportunista" y los robos en vivienda. También busca reducir el miedo al delito y promover la concientización sobre la prevención del delito, facilitando un mayor contacto entre los vecinos y la policía (1998).

La cercanía entre el gobierno nacional y el de la ciudad de Buenos Aires, en la coyuntura política dada por el gobierno de la Alianza (ambas gestiones formaban parte de la misma), facilitó que las primeras intervenciones se realicen en el territorio de la Ciudad pero con dirección y coordinación nacional. La administración nacional capacitó operadores de ciudad de Buenos Aires y estableció los lineamientos de trabajo, sin embargo el gobierno local mantuvo la coordinación del área de “prevención comunitaria” en gran parte debido a que ya disponía de una estructura y experiencia acumulada a través de los Consejos Barriales. El Plan Comunidades Vulnerables, continuó bajo la dirección de la Nación aún cuando era instrumentado en Ciudad de Buenos Aires. Esto derivó en la conformación de una estructura duplicada, con territorios administrados por el gobierno local, otros bajo dirección nacional y un tercer grupo con dirección compartida. A partir del año 2004 comienza un proceso de traspaso de la gestión hacia el gobierno de la Ciudad, con sus respectivas tensiones y conflictos.

## **2. El modelo preventivo y las nuevas tecnologías de gobierno de las poblaciones**

Tal como planteamos en la introducción, la emergencia del modelo preventivo puede contextualizarse en una profunda transformación de las relaciones que predominaron hasta hace una década entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, consideramos que existe una articulación entre las racionalidades políticas<sup>4</sup> predominantes en el modelo de Estado mínimo y las nuevas tecnologías de gobierno<sup>5</sup>, aplicadas ahora a la gestión de poblaciones más que a la gestión de individuos. En este apartado analizaremos la

---

<sup>4</sup> Por racionalidades políticas entendemos los “campos discursivos de configuración cambiante, en cuyo marco se produce una conceptualización del ejercicio del poder (...) Esto implica un enfoque no centrado exclusivamente en las autoridades propiamente «políticas», sino atendiendo a la multiplicidad de ámbitos en los que puede ejercerse el poder.” (De Marinis, 1999: 87).

<sup>5</sup> Siguiendo a de Marinis, por gobierno entenderemos la “conducción de la conducta (...) una forma de actividad práctica que tiene el propósito de conformar, guiar o afectar la conducta de uno mismo y/o de otras personas”. Para la categoría tecnologías de gobierno y, siguiendo con de Marinis que se basa en la definición de Miller y Rose, consideraremos éstas como “mecanismos prácticos y reales, locales y aparentemente nimios, a través de los cuales los diversos tipos de autoridades pretenden conformar, normalizar, guiar, instrumentalizar las ambiciones, aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, a los efectos de lograr los fines que ellas consideran deseables” (de Marinis Cúneo, 1999: pp. 82 y 89)

vinculación entre tres tecnologías de gobierno y su aplicación en el campo de las políticas de control del delito: *la descentralización, la participación y la focalización*<sup>6</sup>.

En función de lo indagado podemos observar como, en el campo de las políticas preventivas, la aplicación del **discurso descentralizador** se presenta claramente en la planificación del PNPD. Ya en su diseño se plantea como estrategia de gestión una estructura de implementación descentralizada. El Plan contempla que cada distrito adherente conforme su propia estructura burocrática de acuerdo con los lineamientos que establece el Ministerio. La Ciudad de Buenos Aires adhiere al PNPD mediante convenio con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en noviembre el año 2000. Y se instrumenta a partir de la creación de la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito. La implementación del Plan de Prevención del Delito (PPD) en CBA se canaliza a través de dos áreas: Prevención Comunitaria / Prevención Situacional y Programa de Comunidades Vulnerables / Prevención Social. El área de Prevención Situacional tiene un “coordinador general” que centraliza el trabajo de los “coordinadores comunitarios” ubicados en cada una de las jurisdicciones en que se divide la Ciudad (Centros de Gestión y Participación - CGP). El área de Prevención Social es co-coordinada a su vez por dos directores de programa que articulan las intervenciones de los diferentes operadores que trabajan en las zonas marginales en las cuales se implementa el programa. La estructura se completa en la articulación de estos agentes estatales con nuevos actores no gubernamentales (comedores comunitarios, ONGs, asambleas, etc.) convocados por el Estado. Esta nueva forma de gestión vincula la descentralización con el discurso de la participación de la sociedad civil en prácticas gubernamentales.

En el marco del PPD la **participación “ciudadana”** y la incorporación de actores no gubernamentales forma parte de sus objetivos explícitos ya que entiende que el delito es

---

<sup>6</sup> No pretendemos aquí afirmar que estas tecnologías de gobierno constituyan herramientas exclusivas de la racionalidad política neoliberal, por el contrario las mismas presentan numerosas continuidades respecto de los modelos anteriores. Sin embargo creemos que dentro del contexto actual exhiben características novedosas que es necesario destacar.

una problemática que excede la capacidad de respuesta estatal debido a que se trata de un fenómeno multicausal. Uno de los objetivos principales del PNPD es *“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 destinada a la prevención del delito y la sensación de inseguridad”*. Entre sus objetivos complementarios se incluye *“incentivar la participación activa de los ciudadanos y de sus organizaciones en cada una de las comunidades, garantizando su involucramiento en la definición de los problemas específicos y las soluciones viables, promoviendo la recuperación del espacio público y la generación de lazos de solidaridad social”* (Dirección Nacional de Política Criminal, 2000: 11).

En este sentido las intervenciones preventivas requieren de diversas modalidades para las que se convoca a la sociedad civil. La constitución de redes vecinales, asambleas periódicas, la participación en el armado del “mapa del delito” forma parte de esta estrategia así como el compromiso explícito de organizaciones sociales (comedores, centros culturales, etc.) para facilitar la llegada a las poblaciones destinatarias de la estrategia de prevención social.

Respecto a la **focalización** en las políticas de seguridad, la misma se asienta sobre una particular definición de los grupos sociales a los que se dirige. En efecto, las categorías de beneficiarios son construidas en relación con la definición de grupos sociales productores de inseguridades y la definición de segmentos de la población que necesitan ser “protegidos”. En este sentido nos encontramos con políticas de gestión de la seguridad / inseguridad diferenciadas de acuerdo con la población objeto de las mismas.

Del análisis del material empírico se desprende que en el PNPD y en su implementación en CBA **la estrategia situacional se orienta a disminuir la “sensación de inseguridad” de sectores “medios” mientras que la estrategia social está destinada a intervenir sobre jóvenes y adolescentes de sectores carenciados de zonas urbanas marginales.** De



este modo son varios los supuestos, sumamente discutibles, que subyacen a la puesta en marcha de estas técnicas preventivas de control del delito: por un lado, se asume que las formas delictivas de mayor impacto para la “seguridad” del cuerpo social son aquellas vinculadas a delitos contra la propiedad, hurtos y robos callejeros, excluyendo por tanto toda la gama de delitos económicos, financieros y de “cuello blanco”. En segundo lugar, se parte de la definición de que los sujetos provenientes de sectores carenciados, y más específicamente varones y jóvenes, son quienes cometen los delitos antes citados, estableciendo tácitamente una clara diferenciación entre potenciales víctimas y potenciales victimarios que son individualizados entre las clases “medias y altas” y entre las clases “bajas” respectivamente. Esta afirmación se sostiene en un claro correlato empírico que refiere tanto a las poblaciones objeto de las diferentes estrategias como al espacio geográfico en el que éstas se aplican. Todo lo que refiere a la estrategia situacional: convocatoria a asambleas barriales, armado del “mapa del delito”, conformación de redes vecinales se apoya en la construcción de un nuevo sujeto, el “vecino”, que pertenece a los estratos medios y medio-altos y que habita en zonas residenciales de la ciudad. De esta manera, ingresan en estos planes las categorías de población que cumplan con este perfil; tanto el PNPD como el PPD carecen de planes situacionales localizados en barrios marginales, villas y/o asentamientos. Las “técnicas” de prevención comunitaria-situacional son ofrecidas principalmente a las categorías de población que cumplan con determinado perfil socio-demográfico y, por el contrario, los habitantes de zonas pauperizadas son tácitamente excluidos de la construcción de la figura del “vecino” para quien se busca disminuir la “sensación de inseguridad”. Esta “sensación de inseguridad” refiere a una dimensión subjetiva que no se vincula estrictamente con la “inseguridad objetiva” (tasas de delito) y parece apoyarse en la representación del “extraño”. Representación que reúne la amenaza de lo desconocido, la incertidumbre y la imprevisibilidad en la figura de la inseguridad física, figura que se materializa en el supuesto accionar delictivo de las

poblaciones pauperizadas. La estrategia situacional intenta disminuir esta “sensación” subjetiva a través de la conformación de grupos organizados con la finalidad de dar alertas y la disposición de espacios donde las agencias estatales descentralizadas reciben la información de los delitos ocurridos en el barrio. En cuanto a la estrategia social, la intervención se focaliza no en la búsqueda de una disminución de la sensación de inseguridad sino en una modificación de los patrones de conducta de los sujetos pertenecientes a poblaciones que se conciben como potencialmente peligrosas. Estos sujetos parecen ser encuadrados por el PPD dentro de acuerdo a las siguientes características: jóvenes de familias de escasos 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 la Ciudad. La prevención social busca “contenerlas” 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 promueven los comportamientos delictivos. Se entiende entonces que **esta estrategia de contención se asienta en definiciones que otorgan a las poblaciones cualidades diferenciadas en relación con el “delito”: se trata de potenciales “victimarios” en el caso de las poblaciones pauperizadas objeto de la prevención social y de potenciales “víctimas” entre las clases medias y altas objeto de la prevención situacional.** En la construcción de la figura del beneficiario emerge como articuladora la noción de riesgo, la cual en este contexto presenta un carácter que podríamos denominar “bifronte”. El riesgo se compone de una serie de atributos que denotan imprevisibilidad, incertidumbre y contingencia y deben ser encuadrados en marcos previsibles y regulables. La atribución de “riesgo” a determinadas poblaciones supone la construcción de sujetos portadores de esta definición y que, una vez identificados, constituyen una amenaza para otros segmentos de la población. A partir de ahí se instrumentan las políticas destinadas a disminuir la potencialidad del riesgo y, en este

sentido decimos que tiene efecto bifronte: identifica poblaciones **en riesgo** de sufrir agresiones por parte de otros grupos sociales y poblaciones **de riesgo** que se constituyen en una potencial amenaza al orden<sup>7</sup>. La focalización de las políticas de prevención del delito se realiza, entonces, en torno a estas dos dimensiones aparentes: estrategia de prevención social para poblaciones que monopolizan la potencialidad de infringir la ley y estrategia de prevención situacional para poblaciones que monopolizan el riesgo de ser victimizadas. Bajo las nuevas formas de gestión estatal que hemos analizado y en particular las vinculadas con las nuevas formas de control del delito, subyace una operación de *responsabilización*. La misma corta transversalmente tanto a las racionalidades políticas como a las tecnologías de gobierno. Es en cierta medida, el resultado de un relleno estratégico del discurso que toma forma en los efectos de las prácticas focalizadas, descentralizadas y participativas. La diada *focalización-responsabilización* puede dar cuenta de dos procesos correlativos: por un lado, la crisis de la noción de universalidad en los derechos y en las políticas asociadas, y por otro lado, la apelación a un individuo que debe desarrollar un compromiso activo para con su propia condición social. La condición de ciudadanía ya no es reaseguro de derechos<sup>8</sup> y supone que el sujeto debe desarrollar estrategias que le permitan satisfacer necesidades y resolver problemáticas. No sólo es responsable de procurarse los medios sino que también es responsable por la situación que le ha tocado vivir, es en este sentido que puede afirmarse que la responsabilidad es ahora individual y no social.

El continuo *descentralización-participación-responsabilización* supone el traspaso de responsabilidades de gestión desde el Estado central no solo hacia otras dependencias sino hacia organizaciones civiles que muchas veces no son más que la mera suma de individuos convocados por el Estado. Articula las nociones de compromiso y autonomía con las de

---

<sup>7</sup> Si bien en los efectos de la aplicación de las políticas preventivas se identifica esta diferenciación, el discurso que predomina entre los actores estatales encargados de llevarlas adelante utiliza solo la noción de población *en riesgo* para referirse a los beneficiarios de la prevención social, asumiendo que los pobres están *en riesgo* de infringir la ley.

<sup>8</sup> Es necesario aclarar que nos referimos fundamentalmente a una retracción de la ciudadanía social y de los derechos asociados a la misma, al respecto ver (Castel, 2004; 1997).

autogestión y autogobierno. La autonomía de los sujetos es en cierta medida un rasgo que, mientras reconoce la capacidad del sujeto para gestionarse, no deja de ser una consecuencia de un proceso histórico de ruptura con ciertos espacios de integración social. El revés que esta pretendida autonomía presenta es que se trata de una autonomía impuesta y que deja al individuo en una situación de soledad frente a una realidad que lo excede en sus capacidades. El compromiso ubica la responsabilidad del acaecer sobre el propio sujeto y lo habilita (y obliga) a asumirlo en forma activa. La noción de descentralización complementa este proceso al definir los canales a través de los cuales el sujeto debe accionar, canales a través de los cuales el Estado redefine las formas de intervención social y abre el espacio a nuevos actores.

### **3. Dos modelos de gestión**

Las prácticas del “modelo punitivo” se definen principalmente por su carácter compulsivo y comprenden el accionar de la policía, el sistema de justicia y el sistema carcelario.

Tradicionalmente las políticas de control del delito quedaban circunscriptas a estos ámbitos y eran ejercidas centralizadamente por el Estado.

El objetivo de este apartado es caracterizar la articulación entre racionalidades y tecnologías que aparecen hoy resignificadas en el modelo de la *Nueva Prevención*, distinguiendo las continuidades y rupturas entre el modelo preventivo y el punitivo y su articulación con la organización social, asumiendo que éstos guardan relación con formas determinadas de gestión estatal. Las dimensiones a considerar serán: el individuo-delincuente y la gestión penal / extra-penal.

#### *El individuo-delincuente*

El delincuente concebido por la Nueva Prevención parece articular dos perfiles que son, a primera vista, contradictorios. En la estrategia de prevención situacional destinada a las

intervenciones sobre el espacio físico, subyace la idea de que existen determinadas características del entorno que pueden facilitar o entorpecer los actos delictivos. Esta estrategia buscará prevenir el delito transformando este espacio de manera tal que los costos de cometer una infracción pesen más que los potenciales beneficios. Es así como aparece la idea del infractor como con un sujeto racional que sopesa tanto las ventajas como las desventajas de cometer actos ilícitos dado cierto contexto.

Asimismo la estrategia social de la prevención trata de medir el riesgo potencial que presentan ciertas poblaciones y de administrar una serie de contrapesos que compensen la predisposición al delito y que, al mismo tiempo, brinden posibilidades de elegir “opciones de vida” alternativas. Este segundo enfoque supone la existencia de poblaciones fuertemente condicionadas por su entorno, el cual es fundamento para una explicación causal del acto desviado. El primer enfoque privilegia al sujeto individual como autor de delito mientras el segundo, al incorporar la noción de riesgo, refiere a poblaciones o sujetos colectivos y a condiciones que determinarían conductas más allá del cálculo; es decir que en el modelo preventivo conviven una mirada marcadamente liberal junto con una concepción determinista del acto delictivo<sup>9</sup>.

El viejo diagrama reticular, asociado con el modelo punitivo estado-céntrico, que buscaba la normalización de los individuos desviados<sup>10</sup> deja lugar ahora a uno nuevo en el cual la estrategia de gobierno se dirige a la “contención” de ciertos segmentos de población. La consideración de la potencialidad del acto delictivo habilita esta modalidad de gobierno donde se intenta contener el peligro potencial por fuera del sistema penal. En este modelo lo

---

<sup>9</sup> Se trata de una mirada que, de alguna manera, guarda relación con las conceptualizaciones de la corriente criminológica Clásica que entendía al delito como resultado de una elección racional en función de un cálculo de costos y beneficios. El individuo-delincuente no se diferenciaba de aquellos que se mantenían dentro de los límites establecidos por la ley. El determinismo que aparece en la estrategia de prevención social puede ser vinculado en cambio a las explicaciones del delito como resultado del condicionamiento social / ambiental característico de la Escuela Positivista, que fuera luego retomado por la Escuela de Chicago en su versión ambientalista-ecologista. (ver Pavarini, 2003; Baratta, 2002; Taylor, Walton y Young, 2001; Beccaria, 1984).

<sup>10</sup> El delincuente es considerado un individuo diferente y su diferencia se mide respecto de la consideración de normalidad del resto de la sociedad. La norma es en este modelo un patrón generalizable a todo el conjunto social, ya que “lo social” es concebido como un cuerpo homogéneo y toda referencia al sujeto es, al mismo tiempo, una referencia a la universalidad social. De esta manera es el Estado quien identifica y selecciona al anormal, diferenciándolo y separándolo de la sociedad para su tratamiento correctivo.

social ya no es pensado como un todo homogéneo y se potencia la diferenciación de las poblaciones que ahora conforman “la sociedad” por medio de diferentes tecnologías de gobierno. La noción de *peligrosidad* deviene un elemento central a la hora de evaluar las poblaciones de riesgo. Éstas, definidas por la categoría *de riesgo*, comportan una potencial peligrosidad y, por tanto, constituyen una amenaza para otras poblaciones siendo necesario pensar estrategias diferentes de acuerdo a las características de las mismas.

En el nuevo esquema postsocial la universalidad del sujeto ha dejado lugar a las diferenciaciones fundadas en diversas fuentes de legitimidad, identificando grupos definidos como “comunidades” con cualidades propias y comportamientos asociados a las mismas. La universalidad del castigo ejercida estatalmente convive con intervenciones preventivas destinadas a poblaciones determinadas.

La distinción que hemos destacado respecto del determinismo asociado a las poblaciones en la estrategia social y al cálculo racional de costo-beneficio de determinados individuos en la estrategia situacional, se presenta a primera vista como una contradicción dentro del paradigma preventivo. Pero si bien en principio pareciera que se trata de dos registros distintos el hablar de población en riesgo y sujetos racionales, existe un nexo que permite salvar esta aparente contradicción. La intervención de las poblaciones en la estrategia social presenta un fuerte llamado a la participación del sujeto para la modificación de los patrones que promueven las conductas delictivas. Es decir, la responsabilidad activa de las poblaciones en su propia transformación deviene en un proceso de responsabilización que recae sobre el individuo. La determinación de la “población” permite recortar el universo sobre el que se ejercerá el control preventivo, pero cada “individuo” asume la responsabilidad por la pertenencia a un grupo de riesgo y, especialmente, por la modificación de las condiciones sociales que conforman ese riesgo. Es así como en el modelo preventivo se interpela al individuo para que de modo racional reconozca los condicionamientos que operan sobre su propia conducta y de esta manera los revierta,

dando por supuesto que el sujeto mediante un acto de voluntad puede relativizar la fuerza de estos condicionantes. Por otro lado, las poblaciones *en riesgo* de ser victimizadas también deben asumir su cuota de responsabilidad mediante la organización para su protección, mediante la conformación de grupos de vigilancia, asambleas, etc.

En ambos casos el diagrama supone diferenciación de poblaciones mediante estrategias y objetivos diversos, responsabilidad individual subsumida en un accionar colectivo limitado a grupos locales y una identidad colectiva nutrida de las prácticas vinculadas con la seguridad y la inseguridad.

### *La gestión penal*

La política criminal emanada de la esfera estatal ha sido ejercida en el modelo punitivo a través de las agencias penales. El acceso y el conocimiento de los pasadizos de la política estatal en materia de control penal estaban, y siguen estando, vedados para cualquier otro actor que no opere estrictamente en el ámbito de la justicia punitiva. El castigo estaba asociado con una práctica correctiva, con un intento normalizador que era desarrollado mediante la intervención de diferentes profesionales que aportaban sus saberes. En este sentido, los “anormales” debían ser separados para su tratamiento y posterior reinserción y como medio de protección y defensa. La reacción de las instituciones penales se ejercía en este modelo, en nombre de la sociedad, una sociedad homogénea y cohesionada que se defendía del ataque de individuos “desviados”, diferentes del conjunto de la sociedad.

Alessandro Baratta caracteriza esta “ideología de la defensa social” en base a los siguientes principios: a) *principio de la legitimidad* que posee el Estado para reprimir las acciones delictivas en nombre de la sociedad; b) *principio del bien y del mal* y *principio de culpabilidad*, que entiende que la sociedad representa el bien mientras el delito el mal y se funda en la creencia en un consenso valorativo y normativo que el delincuente viola con sus

actos y c) *principio del interés social*, que entiende que los delitos definidos en el código penal constituyen una ofensa a los intereses fundamentales de la sociedad. (2002:36).

### *La gestión extra-penal*

La actividad estatal a partir de la emergencia de la nueva Prevención desarrolla un nuevo espacio que acompaña a la gestión penal tradicional. Se abre así un abanico de intervenciones con nuevos actores que despliegan una serie de estrategias extra-penales de control del delito. Se promueve activamente la incorporación de actores estatales que, tradicionalmente no intervenían en la gestión de la política criminal y de actores no-estatales que aparecen con una nueva legitimidad para operar en este contexto.

Es una forma híbrida cuya complejidad radica en que se trata de un control informal promovido en forma semi-compulsiva por el Estado donde aparece claramente la apelación a la participación comunitaria, a la autoorganización y a la toma de responsabilidad frente a la problemática del delito. Las nuevas formas asociadas de gestión estatal y no-estatal articulan los discursos de la participación y la democratización del Estado. Las nuevas racionalidades estatales y las tecnologías en materia de gestión pública suponen un reposicionamiento y redimensionamiento del aparato público, ya sea respecto de funciones estatales indelegables o bien de aquellas que comienzan a ser llevadas adelante por nuevos actores. Éstos, para constituirse como interlocutores legítimos, deben ser reconocidos por el Estado o bien ser promovidos por él. El proceso de descentralización necesita de la existencia de agentes que puedan llevar adelante las funciones que otrora desempeñaba el Estado central.

En esta nueva forma de gestión participan diversos profesionales del área de las ciencias sociales que aportan los saberes propios de sus disciplinas científicas. Intervienen tanto abogados como psicólogos, asistentes sociales, comunicadores sociales y sociólogos. Es así como el control en el ejercicio del saber-poder se extiende espacialmente por fuera de



las instituciones operando sobre las poblaciones sin requerir el secuestro de los sujetos. Y, por otra parte, su extensión es cualitativa al incorporar la dimensión de la “potencialidad” del acto delictivo posibilitando la inclusión de los sujetos “en riesgo” en las redes de las agencias estatales de control del delito. Lo novedoso de la participación de los analistas simbólicos en el contexto de la política criminal, no radica tanto en su intervención en el discurso y en las prácticas criminológicas, sino en el nuevo rol que están llamados a cumplir. Se trata de la construcción de las categorías de riesgo y potencial peligrosidad que requieren una estrategia integrada de prevención ex-ante. Estas categorías refieren en primer lugar a una gestión de la peligrosidad que trasciende la dimensión individual ya que construye poblaciones cuyas condiciones de vida favorecen los factores criminógenos que conforman “subculturas” delictivas. La prevención se dirige a estas poblaciones y ya no busca ni la corrección ni su disciplinamiento sino la posibilidad de medir la predecibilidad y los indicadores del riesgo, de minimizar el peligro mediante técnicas “actuariales”, dividiendo a las poblaciones de acuerdo a sus niveles de riesgo (Crawford, 1998). Las nuevas prácticas de intervención sobre la peligrosidad ya no son ni pretenden ser ejercidas en forma exclusiva por el Estado.

### *Comunidad y Control extra-penal*

La emergencia de la “comunidad” se entiende en relación con la búsqueda, la constitución y hasta la invención de estos nuevos actores con los cuales el Estado debe cogestionar lo social. Desde la óptica estatal la comunidad está llamada a asumir un papel protagónico en la problemática de la inseguridad, donde “seguridad comunitaria” supone que los individuos reconozcan la existencia de los lazos que los vinculan y, a partir de este reconocimiento, lleven adelante las acciones previstas por el Estado. Su función central es ser al mismo tiempo un medio de contención y de participación para los individuos y una referencia para otras comunidades. La apelación al rol de la comunidad en el control del delito puede referir

tanto a la comunidad de vecinos organizados en redes, la comunidad de vecinos reunidos en asamblea, la comunidad “vulnerable” de jóvenes habitantes de barrios marginales, etc. En este sentido, su rol será de control hacia dentro de sí misma vigilando el cumplimiento de las normas establecidas y hacia fuera operará como criterio de delimitación hacia otras comunidades.

La ideología de la defensa social propia del modelo punitivo, modifica en este contexto tanto sus fundamentos como su operatividad. Si antes se refería a la necesidad de defender la sociedad de los ataques de individuos anormales, hoy sólo puede referirse a poblaciones que suponen un peligro potencial para otras. Si la sociedad ha devenido un conjunto de microcomunidades, defender estas comunidades supone una nueva estrategia de administración de las poblaciones peligrosas. En este nuevo contexto la “invención de la comunidad” (Bauman, 2003b) y la defensa social parecen operar una distinción entre comunidades: *aquellas que se constituyen en base a temores comunes y aquellas que son construidas a partir de estos temores como una amenaza potencial. Comunidades de defensa y comunidades peligrosas.*

La comunidad se asocia con lazos primarios, de relaciones cara a cara que imprimen una forma de control cercano y por ende, más efectivo. La idea de comunidad parece apoyar la acción colectiva de diferentes sujetos y la idea de que los individuos pertenecen a una comunidad de experiencias colectivas respalda esta acción. Detrás de la idea de comunidad empiezan a emerger las condiciones que hicieron posible su reaparición. Si originalmente la comunidad se oponía a la idea de sociedad era porque ésta última refería a relaciones impersonales, anónimas que venían a minar las bases de un comunitarismo premoderno. El modelo de sociedad estado-céntrica ubicaba la comunidad principalmente en los lazos que se constituían en la experiencia colectiva del trabajo, lazos contruidos sobre un trasfondo universalista de ciudadanía. La ciudadanía social se encontraba articulada con la ciudadanía formal definida por la igualdad de los sujetos y la

homogeneidad social. Ante la crisis de este modelo la idea de comunidad resurge como un posible referente colectivo (Bauman, 2003b). Los discursos que nominan a la comunidad poseen un efecto de verdad y evidencian el debilitamiento de la idea de sociedad y de los atributos que la acompañaban: homogeneidad, universalidad e igualdad.

#### **4. A modo de conclusión**

Tal como desarrollamos más arriba, el paradigma preventivo por definición refiere a una modalidad alternativa al paradigma punitivo y podría suponerse que llegado cierto desarrollo, su práctica podría entrar en contradicción con él. Del mismo modo podríamos suponer que la prevención irá desplazando progresivamente las prácticas punitivas al tiempo que adquirirá mayor preeminencia dentro de la política criminal.

Sin embargo, al menos en Argentina y hasta el momento encontramos que, si bien el accionar de las agencias penales se modifica, la política criminal tiende más hacia lo que Rangugni denomina “bifurcación” que a la competencia o el desplazamiento (2004).

Cuando afirmamos que el accionar de las agencias penales se modifica nos referimos básicamente a que se ha consolidado una nueva estructura estatal en el ámbito de la política criminal, especialmente diseñada para las políticas preventivas. La descentralización en la forma de gestión, el impulso dado a la participación, la “reinvención” de la comunidad, la promoción del control informal, dan cuenta de un cambio en la política criminal que se manifiesta en la emergencia de nuevos actores intervinientes, nuevos espacios de ejecución, nuevas definiciones, en suma de una nueva estrategia de control. Es decir, más allá del impacto que estas estrategias tengan en el mediano o largo plazo se han producido cambios identificables.

Sin embargo estas transformaciones no han devenido en una retracción de las prácticas punitivas tradicionales. Por el contrario la profundización de estas prácticas son reclamadas tanto desde los discursos mediáticos como desde los proyectos legislativos, ya que en el

imaginario social continúan siendo las formas más efectivas de control del delito. Pero más allá de esta afirmación, podemos reconocer que se trata de racionalidades que van estableciendo sus propios cursos de acción en forma relativamente autónoma y en articulación con las tecnologías que ponen en funcionamiento. Es así como ambas estrategias vienen conviviendo y desarrollándose en forma paralela, sin entrar en conflicto entre sí.

## **Bibliografía**

- Banco Mundial (1997): *“Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación”*, Washington DC.
- Baratta, Alessandro (2002): *“Criminología Crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal”*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Baratta, Alessandro (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.
- Bauman, Zygmunt (2003a): *“Modernidad Líquida”*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt (2003b): *“Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil”*, Buenos Aires, Siglo XXI de Argentina.
- Beccaria, Cessare: (1984): *“De los delitos y de las penas”*, Buenos Aires: Hyspamérica.
- Beck, Ulrich (1998): *“La sociedad del riesgo”*, Barcelona, Paidós.
- Bresser Pereira, Luiz. (1991): *“La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?”*, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 19, Madrid, Enero-Junio.
- Camou, Antonio (1997): *“Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”* en *Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas.

- Castel, Robert (2003): “*La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*”, Buenos Aires, Manantial.
- Crawford, Adam (1998): “*Crime Prevention and Community Safety*”, London & New York: Ed. Longman.
- De Marinis Cúneo, Pablo (1999): “*Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)*”, en Torre y Selgas (ed.), “Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea”, Madrid, CIS.
- De Marinis, Pablo (2004): “*In/seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial*” en: Muñagorri, Ignacio y Pegoraro, Juan, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, España, Dykinson, pp. 61-110.
- Dirección Nacional De Política Criminal (2000): “*Políticas Públicas en Seguridad en la República Argentina*” en *Perspectivas Criminológicas*, Buenos Aires.
- Foucault, Michel (1989): “*Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*”, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Foucault, Michel (1991a): “*Nuevo orden interior y control social*” en *Saber y verdad*, Madrid, La Piqueta.
- Foucault, Michel, (1991b): “*La gubernamentalidad*” en AA.VV., *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta.
- Garcia Delgado, Daniel (2001): “*Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*”, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Grosh, Margaret, (1992): “*De los principios a la práctica: la focalización de programas sociales en América Latina*”, The World Bank.

- Lea, J. Y Young, J. (1994): “*¿Qué hacer con la ley y el orden?*”, Buenos Aires, Ediciones del Puerto.
- Oszlak, Oscar (1999): “*De Menor a Mejor: El Desafío de la "Segunda" Reforma del Estado*” en: *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, Caracas, (pp. 81 – 100).
- Pavarini, Massimo (2003): “*Control y Dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*”, Buenos Aires, Siglo XXI ed.
- Pegoraro, Juan (1997): “*Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad*”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 6 (9-10).
- Rangugni, Victoria (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.
- Sozzo, Máximo (ed) (1999): “*Seguridad Urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*”, Santa Fe, Editorial UNL.
- Taylor, Ian; Walton, Paul; Young, Jock (2001): “*La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*”, Buenos Aires, Amorrortu.