

# **El problema de la inseguridad social enmarcado en el Plan estratégico de justicia y seguridad.**

Daniela Grillo.

Cita:

Daniela Grillo (2004). *El problema de la inseguridad social enmarcado en el Plan estratégico de justicia y seguridad. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/402>

## El problema de la inseguridad social enmarcado en el Plan estratégico de justicia y seguridad

Daniela Grillo

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

e-mail: daniela1grillo@hotmail.com

### Resumen

La dinámica actual del desarrollo de las sociedades modernas tiende a excluir y separar a determinados sectores, los más subordinados y desfavorecidos, sobre los cuales descarga los costos del desarrollo, de esta manera el problema de la integración social, es una de las claves para comprender los conflictos sociales. La crisis del Estado, debido a su impotencia y debilidad para ejercer sus funciones en sus propios ámbitos de competencia, nos introduce en una problemática actual con múltiples consecuencias en todos los ámbitos sociales, y particularmente abordaremos las consecuencias en cuanto a la protección de la seguridad personal y del orden público, para ello analizaremos el "*Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007*", lanzado en Abril del 2004, y pertenece al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

El problema de la "inseguridad social" constituye uno de los temas instalado en la agenda por el constante bombardeo mediático y consideramos fundamental su análisis. Nos interesa ahondar la vinculación que se establece entre la política de seguridad estatal y el sistema educativo a través del "*Programa contra la deserción escolar. Vuelta a la escuela de 50 mil chicos*", que forma parte del nivel "Participación civil y control ciudadano". En el ministerio también hay programas especiales como el "*Plan Nacional de Prevención del Delito*"(PNPD).

En este sentido, para el análisis consideramos importante articular ambos planes, el "Programa de comunidades vulnerables" y el "Programa de vuelta a la escuela" como ejemplos de políticas que buscan la inserción social de manera fragmentada, y se podría decir que con el objetivo de generar impactos en la opinión pública que

presiona fuertemente con demandas de mano dura, más policía en las calles y tolerancia cero, entre otras.

### Introducción

En las tres últimas décadas se han producido grandes transformaciones en la estructura económica, política y social del país. A la crisis económica que comienza en los años ´70, y que se agudiza a fines de la década del ´80 producto de la hiperinflación, le siguió un proceso de ajustes y reducción de gastos en la esfera estatal y económica, y da como resultado el modelo de acumulación neoliberal; este logró una relativa estabilidad de precios con recesión productiva, aumento del desempleo y progresivo abandono de la inversión en bienestar social por parte del Estado, afectando a amplios sectores de la sociedad.

En este proceso el Estado, ha mutado al perder paulatinamente sus ámbitos de competencia y por lo tanto, disminuyó su potestad para ejercer sus funciones. Su “retirada”, por otra parte, no significa que no ejerza influencia, continúa siendo uno de los principales actores en el escenario global, pero ya no está solo, ni con la fuerza que tenía antiguamente, ahora hay más espacios para compartir con instituciones internacionales, con el fantasma del mercado y el capital financiero. En este contexto, se desarrollan múltiples problemáticas que afectan al sistema educativo, al de salud, al sistema penal y judicial, al legislativo y al mantenimiento del orden público, entre otros. Particularmente abordaremos las consecuencias de la crisis del Estado en cuanto a la protección de la seguridad personal y del orden público, para ello analizaremos el "*Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007*" del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, el cual está compuesto por seis niveles: Seguridad, Justicia, Participación Civil y Control Ciudadano, Sistema Penitenciario, Sistema Económico Financiero y Sistema Político.

Asimismo nos interesa ahondar en la vinculación que se establece entre la política de seguridad estatal y el sistema educativo a través del “*Programa contra la deserción escolar. Vuelta a la escuela de 50 mil chicos*”, que forma parte del nivel “Participación civil y control ciudadano”.

En el ministerio también hay programas especiales como el “*Plan Nacional de Prevención del Delito*”(PNPD) e incluido en el “*Programa de comunidades vulnerables*”, este es un ejemplo de una política pública estatal que esta diseñada para detectar un problema y actuar sobre él de manera focalizada, sobre barrios denominados “vulnerables”.

En este sentido, para el análisis consideramos importante articular ambos planes, el “Programa de comunidades vulnerables” y el “Programa de vuelta a la escuela” como ejemplos de políticas que buscan la inserción social de manera fragmentada, y como ejemplo de la debilidad del Estado, ya que no genera políticas sociales de integración plena, sino que busca “remendar” los huecos que produce su ausencia. También nos interesa examinar como se plantea una política estatal de seguridad que vincula a la inserción social con la educación, y la pobreza con el delito y que no plantea una inclusión concreta, integral. La cuestión es como lograr integrar socialmente a sectores de la población para los cuales no hay perspectivas de futuro a través de un modelo de escuela “desinstitucionalizado”.

Como último, haremos hincapié en el problema de la seguridad – inseguridad e intentaremos vincular como el plan responde a las demandas de la opinión pública que presiona fuertemente con exigencias de mano dura, más policía en las calles y tolerancia cero.

### **Vulnerabilidad social y Seguridad**

La inserción argentina en el proceso de globalización se puede entender como un proceso que comienza en el último gobierno militar (1976) y que efectivamente logra a insertarse en el primer gobierno del presidente Carlos Menem. A partir de aquí comienza a germinar la visión de la economía donde el Estado pierde su soberanía, no tiene poder de decisión, se transfieren todas las cuestiones económicas y financieras, antes a cargo del Estado, al mercado; se contraen créditos con organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que aumentan la deuda externa. Argentina se incorpora a la globalización a través de la apertura económica, pero, marcada por un fuerte debilitamiento de las capacidades estatales para regular e intervenir; esto hace que las posibilidades de desarrollar políticas que tengan en cuenta la integración de sectores marginados, sean nulas, es decir, esta no parece haber sido la prioridad de los dirigentes políticos, ya que las medidas adoptadas demostraron tener como objetivo principal ganarse el apoyo y la confianza de los mercados y los inversores externos.

Como respuesta al “acuciante” problema de la seguridad-inseguridad, el gobierno nacional presidido por Nestor Kirchner, a través del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación lanzó en Abril del 2004 el “*Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007*”; como parte del programa de “*Participación civil y control ciudadano*” se encuentra el “*Programa contra la desertión escolar. Vuelta a la escuela de 50 mil chicos*”. Dentro del ministerio también hay programas especiales como el “*Plan Nacional de Prevención del Delito*”(PNPD).

En este contexto el problema de la seguridad-inseguridad ha sido instalado en la agenda pública por el constante bombardeo mediático; hay que entender que el delito, (al igual que la pobreza) no es “el” problema social, sino que es una de las maneras en la que se manifiestan dichos problemas sociales, como son la fragmentación espacial, la pérdida de cohesión social, la marginalidad, la precariedad laboral, entre otros. La dinámica actual del desarrollo de las sociedades modernas tiende a excluir y separar a determinados sectores, los mas subordinados y desfavorecidos, sobre los cuales descarga los costos del desarrollo. (Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L y Rodríguez: 1999)

Con el derrumbe de la “sociedad salarial” el trabajo ha dejado de ser el soporte privilegiado de inscripción en la estructura social que les permitía ser ciudadanos y aspirar a poder realizar sus derechos dignamente. La realidad, para muchos, es sinónimo de empobrecimiento, desafiliación y fragmentación social y las posibilidades de vivir se limitan a una ardua sobrevivencia.

De esta manera el problema de la integración social, es clave para comprender los conflictos actuales, el gran interrogante es como lograr la inserción social de grandes sectores de la población que están quedando al margen.

### *El Plan Nacional de Prevención del Delito enmarcado en el contexto de marginalidad urbana*

El “*Programa de comunidades vulnerables*” nos va a permitir entender la lógica de las políticas públicas que actúan sobre el conflicto de manera focalizada. Estos barrios “vulnerables” están ubicados en las áreas geográficas del Barrio de La Boca (CGP 3), Villa 15 (“Ciudad Oculta” CGP 8) y Villa 1 -11-14 (CGP5), también en la Villa 21-24, Villa 31, Barrio Rivadavia, Lugano 1 y 2, Villa Tranquila partido de Avellaneda y Villa Carlos Gardel partido de Morón. Esta configuración espacial nos permitirá comprender como se traducen en el espacio urbano los procesos de dominación.

El programa se propone identificar las zonas denominadas vulnerables y sobre ellos plantean prevenir los delitos y la violencia social.

Wacquant investiga el surgimiento y las modalidades de propagación de las nuevas formas de desigualdad y pobreza urbana en las sociedades actuales. Podemos coincidir con su análisis en que desde hace tres décadas, con el fin de la era fordista, se encuentra en ascenso un “*nuevo régimen de marginalidad urbana*”,

(Wacquant: 2001) y en este sentido se puede retomar su análisis para entender la situación argentina. Al tratar de identificar que tiene de novedosa la “modernización de la miseria” cuyo ámbito es la ciudad, sostiene que la pobreza tiende a acumularse y concentrarse en barrios relegados que la sociedad estigmatiza como lugares de crimen, depósitos de miseria y todos los males urbanos, son lugares temidos. En este sentido la concentración espacial es producto de políticas del Estado por lo que, su mantenimiento o dispersión es, en el fondo, una cuestión política.

En las viejas metrópolis urbanas la pobreza solía ser en gran medida residual o cíclica y siempre remediable con un mayor crecimiento económico. Geográficamente era difusa y anclada en comunidades de clase obrera. Hoy en día la pobreza tiene visos de ser permanente, concentrada espacialmente y desconectada de las tendencias macroeconómicas. En resumen sus características serían: permanencia, concentración y desconexión.

El confinamiento espacial lleva a la estigmatización, creando barrios relegados de mala fama que aumentan la alineación social de sus habitantes con respecto al resto de la sociedad.

Entonces, estos procesos de segregación residencial, polarización espacial no permiten oportunidades de interacción entre los distintos sectores sociales, y somos testigos del desarrollo de la opulencia conviviendo con la miseria. Polos opuestos que pueden llegar a coincidir geográficamente, pero que no interactúan, *“junto con la modernización económica acelerada (...) se ha producido la modernización de la miseria: el ascenso de un nuevo régimen de desigualdad y marginalidad urbanas.”*

(Wacquant: 2001, 168)

Paulatinamente el imaginario pobreza se tiende a vincular con la trasgresión, se criminaliza la pobreza. El programa de prevención justamente lo que hace es reforzar este imaginario, las zonas identificadas muestran claramente que se asocia pobreza con delito, se podría decir que los focos delictivos están en las villas, los barrios más pobres.

Para Castel la identificación o “diabolización” de los barrios pobres constituye un desplazamiento del conflicto social, *“La escenificación de la situación de los suburbios pobres, como abscesos donde está fijada la inseguridad, a la cual colaboran el poder político, los medios y una amplia parte de la opinión pública, es de alguna manera el “retorno de las clases peligrosas”, es decir, la cristalización en*

*grupos particulares, situados en los márgenes, de todas las amenazas que entraña en sí una sociedad.”* (Castel: 2004, 70)

El Programa lo dice explícitamente:

“Su implementación esta focalizada en **barrios de alta vulnerabilidad** social de la Ciudad de Buenos Aires, los cuales se encuentran principalmente localizados en la zona sur de la misma.” (jus.gov.ar)

Como afirma Andrenacci, *“la política social abandona el rol consolidatorio de la condición social que tradicionalmente ocupó y se fragmenta en intervenciones territoriales específicas, se focaliza en la pobreza y la marginalidad, se especializa en la atención sujetos y familias en los límites de la supervivencia física, contribuyendo a acentuar la segmentación.”* (Andrenacci: 2001, 9.) Por lo tanto este tipo de programas perpetua la condición de “excluidos” sin mejorar o modificar la situación.

El objetivo del mismo es la prevención de los delitos callejeros:

“A lo largo de los años, las **distintas estrategias punitivas demostraron ser ineficientes como mecanismo de disuasión**. Además basan su intervención en la acción posterior a que se produzcan los hechos de violencia, dejando en situación de desprotección a las víctimas. Porque cuando se trata de defender la integridad de las personas, ACTUAR DESPUES SIGNIFICA LLEGAR TARDE.” (jus.gov.ar)

Se propone para lograrlo un modelo participativo de gestión pública, donde los vecinos tengan poder de decisión en el diagnóstico de los problemas de seguridad y en la jerarquización de los problemas más urgentes.

El programa parte de la comunidad para estimular entre los residentes de los barrios actividades que limiten o prevengan situaciones de vulnerabilidad, entendiendo que solo desde actividades comunitarias es posible una relativa prevención o mejoramiento de la situación.

“Desde el estudio de la comunidad es posible identificar alternativas de acción que permitan estimular la participación y superar la incapacidad de reacción que presentan los grupos más vulnerables de la misma. Consideramos que en comunidades con situaciones de pobreza estructural, las posibilidades de **prevención de situaciones de vulnerabilidad está limitada y debe reactivarse con la intervención comunitaria**.” (jus.gov.ar)

Sumado al estigma territorial, afirma Wacquant, se da una disminución del sentido de comunidad, antiguamente en los núcleos de pobreza predominaba la solidaridad y el sentido de comunidad, actualmente predomina el conflicto y la competencia.

Resulta importante destacar que por un lado estamos ante un proceso de disminución del sentido de comunidad, el llamado proceso de individualización; como forma de contrarrestar esta situación, el plan parece avanzar en un sentido que permita reformar la situación actual, apuntando a regenerar los lazos sociales, pero el problema está en que tipo de medidas se van a tomar para poder darle cuerpo a estas políticas, es decir, como hacerlas efectivas, ya que las políticas neoliberales son eficaces a la hora de generar consenso social, pero no tiene como objetivo regenerar el tejido social. Debemos tener en cuenta que estas medidas son aplicadas en un contexto de crisis económica, política y estatal y por lo tanto condicionan los posibles resultados, es decir, el Estado, en tanto sobrelleva una crisis de sus capacidades y ha abandonado sus antiguos ámbitos de competencia las medidas que adopta son impotentes e insuficientes para revertir la situación actual.

Creemos que es importante aclarar explícitamente que la situación de vulnerabilidad se debe, no a causas individuales, sino a factores estructurales por los cuales el individuo no puede y se encuentra en dificultad de alcanzar situaciones de estabilidad frente a la proliferación de trayectorias de empobrecimiento, cada vez es más complicado para los sujetos encontrar protección social e inscripción en las redes sociales a través del trabajo.

Como ejemplo de las actividades propuestas para paliar las situaciones de vulnerabilidad, se pueden tomar:

“Se promoverá la organización y el desarrollo de :

-Dispositivos grupales para familiares de niños y jóvenes

\* instancias que permitan el aprendizaje de la estimulación de la independencia y autonomía de niños y jóvenes, así como de la **confianza** en sí mismos, en un marco de protección y cuidado.

\* actividades de información y **sensibilización con relación al uso indebido de drogas**, fomentando el involucramiento en las actividades de prevención que se desarrollen al respecto en el territorio.

\* talleres de prevención de la violencia y la resolución negociada o pacífica de conflictos.

- Dispositivo de trabajo con familiares o personas de confianza de sujetos privados de libertad o de reciente egreso

\* Contención de los sentimientos paralizantes de angustia y/o culpa.

\* Reflexionar acerca de los **roles familiares y las conductas que han favorecido o contrarrestado el tipo de acciones que llevaron a esta situación**, evitando la culpabilización y promoviendo la adopción de **actitudes responsables** para la modificación de la dinámica de interacción.

-Dispositivo para la organización comunitaria

\* creación de dispositivos de comunicación entre comunidades vulnerables y barrios aledaños.

\* Desarrollo de estrategias de difusión de las acciones comunitarias relacionadas a la temática de prevención de la violencia y el delito.”  
(jus.gov.ar)

Es evidente que las actividades se basan en la responsabilización de los sujetos de la situación en la que se encuentran, por lo tanto proponen medidas individuales; por otro lado debajo de una retórica científica el contenido del discurso es vacío, en resumidas palabras, no propone nada en concreto.

Algunas de las actividades del programa están estructuradas para responder a individuos que ya han entrado al sistema penal, de manera que la prevención se podría entender en este caso como “evitar la reincidencia”.

Es interesante rescatar que con esta política se trabaja desde la estigmatización, es decir, de identificarlos como poblaciones empobrecidas, en “riesgo” de caer en el delito, de manera que la posibilidad de una inserción ciudadana plena es cuestionable desde el inicio.

Volviendo a los procesos de segregación espacial, estas políticas asistenciales, que cada vez ocupan un campo más extenso, buscan ocultar la pobreza en ciudades que se caracterizan por el crecimiento de la misma, siguiendo a Prévot-Schapira, podemos afirmar que Buenos Aires entró en los años 90 en una “*lógica privada que transformó la ciudad en “fragmentos”*”. (Prévot-Schapira: 2001, 41)

La fragmentación de la sociedad urbana como unidad tiene como correlato territorios aislados y marcadamente identitarios, esto se relaciona con un proceso que la autora caracteriza con dos formas extremas y simétricas, por un lado estrategias residenciales afines y “*la sedimentación de pobreza en los barrios de exclusión*” (Prévot-Schapira: 2001, 40)

Aparece así una cuestión más profunda a pensar, es el problema de las condiciones de pertenencia de los sujetos a la ciudad, Andrenacci se pregunta “*¿La fragmentación de las formas de integración social llegará al punto de crear muros intramuros?*” (Andrenacci: 2001, 5.); es decir, la ciudadanía se ha vuelto un problema, debido al creciente proceso de exclusión social y la segregación espacial, la pobreza en este sentido expresa un déficit de integración por parte del Estado. Como pudimos analizar, el avance de la economía por sobre la política anula y desestima los ámbitos de competencia estatales, esto se expresa en la merma de la

potencialidad simbólica del Estado para definir sentidos amplios para el conjunto de la población y de las instituciones, la pérdida de eficacia en la imposición de una norma, asimismo se “desentiende” de los problemas-costos sociales y cuando lo hace a través de planes sociales es de manera fragmentada y torpe.

### ¿Educación y seguridad?

Forma parte del plan seguridad el “*Programa contra la deserción escolar. Vuelta a la escuela de 50 mil chicos*”. Este programa sobre la base de un sistema educativo desinstitucionalizado busca integrar a los sectores marginados y desafiliados socialmente, en este marco ¿cómo se puede pensar la implementación de este plan? ¿y qué tipo de integración busca?

La escuela ha sido una de las instituciones estatales encargada de socializar y formar ciudadanos, como tal no estuvo al margen del desmantelamiento del control burocrático y su correlato de mercantilización, estos se vieron institucionalizados con la Ley Federal de Educación sancionada en 1993. La reforma educativa tuvo como ejes la descentralización de la educación a las provincias; la extensión de la obligatoriedad; la revisión de los contenidos y métodos pedagógicos, prioridad de sectores más desfavorecidos; articulación con el mundo del trabajo y la reformulación de planes y políticas de formación docente (Tedesco, Tenti Fanfani: 2001), las consecuencias no esperadas, o no dichas, no tardaron en hacerse notar. Una de ellas, que es la que nos interesa destacar, ha sido la desinstitucionalización del sistema educativo; cuando hacemos referencia a ello, simplemente queremos decir que estamos hablando de la pérdida de eficacia de estas instituciones para regular la vida, de la disolución de los marcos institucionales de referencia para orientar las conductas. Como podemos ver, este proceso está íntimamente relacionado con la crisis del Estado, este ha dejado de ser el principal agente en la articulación, en la construcción de sentido y en la regulación normativa; como así también el responsable de la disminución significativa en los recursos para educación.

Además debemos tener en cuenta el cambio del rol del Estado en el sistema educativo ha generado consecuencias significativas, la educación actualmente es concebida como un producto más que se oferta en el mercado y la escuela es un

receptáculo de expectativas y esperanzas, se ha vuelto un recipiente que contiene pero no forma alumnos.

El contexto donde se realiza la transformación educativa determina parte de sus resultados y de las relaciones que el proceso suscita entre la población y entre los actores del sistema educativo; el empeoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población, la recesión y el desempleo, entre otros, es decir, el contexto social adverso conspiró contra el posible éxito de muchas innovaciones.

Introduciéndonos en el “Programa Contra la deserción escolar” podremos observar estas problemáticas más de cerca.

“Una **niñez ajena al sistema educativo**, es una niñez en **riesgo de caer en la marginación y el delito**. Se profundizará un esfuerzo nacional y federal para la inclusión educativa del universo de chicos en situaciones y zonas más críticas del país,”(jus.gov.ar)

Esta cita identifica claramente que el programa implementado está dispuesto para que los sectores más empobrecidos concurren a la escuela como medio de evitar la delincuencia sin cuestionar que tipo de inserción escolar es posible, de este modo se propone sobre la base de una institución que está en crisis, una inclusión que no se podrá concretar y que solo juega discursivamente con esa posibilidad. Por otra parte asocia rápidamente pobreza y delincuencia, ¿por qué se acentúa que la niñez esté en riesgo de caer en la “marginación y delito” y no se plantea la educación como un derecho al que deberían tener acceso todos los niños? La manera en que lo desarrolla el gobierno plantea explícitamente que la escuela, entre sus funciones, debe prevenir la delincuencia, como si el ingreso garantizara de por sí la inserción y los aleje del delito.

El sistema educativo históricamente logró la inclusión social de los sectores más desfavorecidos permitiendo el ascenso social a través de la articulación con el mercado de trabajo, pero la realidad social en el contexto de una economía globalizada ha modificado de tal manera que este esquema es completamente obsoleto para responder a los problemas descritos.

Tanto en la educación como en la nueva marginalidad urbana, la pobreza pasa a ser objeto de intervención que requiere de políticas asistenciales, particulares, y focalizadas en aquellos sujetos que son "carentes", de esta manera se redefine la dimensión de universalidad del Estado. El gobierno propone:

“Vuelta a la escuela, iniciativas focalizadas de **becas escolares** en comunidades vulnerables, para propiciar la vuelta a las escuelas de chicos fuera del sistema.”(jus.gov.ar)

Las becas asistenciales están destinadas a las poblaciones más vulnerables y tienen por objetivo solucionar los problemas de deserción escolar a través de un estímulo monetario. Las características particulares de este tipo de becas implican una ruptura con la lógica universalista en materia de derechos, en este sentido la educación pasa a ser un servicio ofertado por el Estado, este se limita a brindarle recursos que favorezcan el ingreso, pero que no garantizan la permanencia. Es necesario aclarar que estos recursos a su vez son escasos, y doblemente limitados: en cuanto a la cantidad de personas que acceden a ellos, y a su capacidad de resolver, verdaderamente, la existencia material de los alumnos.

Este tipo de políticas pone a competir a los sujetos por recursos escasos, quebrando las posibles identidades grupales; si bien alivian la situación en el corto plazo, de los “beneficiados”, no son una respuesta a la cuestión de fondo que realmente solucione el problema. Estas intervenciones incrementan los recursos de los hogares para asegurar su supervivencia, y por otra parte acrecientan también la estigmatización y “*profesionalización de la pobreza.*” (Andrenacci: 2001)

Vale aclarar que los requisitos para acceder a la beca asistencial son estigmatizantes, ya que está destinada a los alumnos más pobres, reafirmando la desigualdad material, social y cultural de los sujetos, reforzando los atributos negativos de la identidad. Se les recuerda constantemente su condición desfavorable.

En palabras de Kaztman, el sistema educativo no puede “*levantar la hipoteca social de la pobreza y desigualdad y para contrapesar la creciente segmentación laboral si la misma institución está segmentada.*” (Kaztman: 2002, 8) No puede “solucionar” el problema de la delincuencia, ni siquiera mitigarlo.

Habría que cuestionar seriamente las consecuencias de estos dos programas que intenté presentar, ya que ambos proponen lograr la integración social sobre la base de un sistema educativo obsoleto e incompetente para tal fin y por otra parte en vez de generar ámbitos o instituciones que faciliten la cohesión social con esa política se tiende a reforzar la estigmatización.

Por su parte, Lo Vuolo, percibe que, en cuanto a la cuestión de la pobreza, “lo que impera son discursos y acciones estratégicas que privilegian la urgencia resultante

de “compromisos” y “negociaciones” entre partes interesadas” (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez: 1999, 220) y critica esta postura ya que los sujetos afectados, no se encuentran en posición de y no tiene con que negociar, por lo tanto solo pueden aceptar pasivamente aquello que se les dona; esta manera de entender el problema bloquea la participación de gran parte de la sociedad ya que pasa a considerarlo como ajeno a su preocupación. Para él, el desafío es demostrar que la pobreza es un problema generalizable a toda la sociedad.

### La sensación de Inseguridad

Podemos observar la preocupación por el delito en titulares como “*La violencia entre los jóvenes crece y preocupa.*” (Clarín, 11/07/04); “**Inseguridad**, Libertad vigilada: *nadie los controla*” (Clarín, 04/07/04), para referirse a aquellas personas que están en libertad condicional, pero que al no ser controladas, explica el diario, vuelven a delinquir; “*Matan a un piquetero y aumenta la tensión*” (Clarín 27/06/04), esta noticia relata los inconvenientes provocados por la “protesta piquetera” y además está relacionada con la “*Preocupación en Washington por la **violencia** piquetera*” (La Nación 29/06/04); “*La trama secreta del delito*” y “**El drama** sigue: *Cristian todavía no aparece*” (Clarín 13/06/04); “*Ola de asaltos **impactantes** en la Capital y el conurbano. Robaron la recaudación de Racing-River, un Coto y la UB*” (La Nación 01/06/04); “*A Máxima le robaron una cámara digital y difundieron las fotos*” (La Nación 14/05/04) y “*Decapitan a un rehén norteamericano*” (La Nación, 12/05/04). Estos son solo algunos de los titulares publicados en las primeras planas, los incorporamos como ejemplo del aporte de los medios a la sensación de inseguridad. Los medios de comunicación masiva son instituciones que contribuyen a la formación de la realidad, esto nos permite entender que los temores cotidianos se basan en cualquier tipo de fenómeno que rápidamente pasa a ser considerado “la” amenaza del momento. En este sentido incorporé los títulos, ya que el Plan de seguridad, en parte, busca responder a los reclamos mediáticos.

Robert Castel, en “*La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*”, sostiene que las sociedades modernas están construidas sobre terrenos fértiles para la inseguridad porque son sociedades en la cuales los individuos aislados no cuentan con la capacidad propia, ni del medio social para asegurar su protección. La hipótesis que propone es que la inseguridad no sería producto de ausencia de

mecanismos de protección, sino justamente el aumento y la “*búsqueda desenfrenada de seguridad.*” (Castel: 2004,12)

Precisamente el Plan de seguridad apunta a “*La prevención de los delitos callejeros y la **disminución de la sensación de inseguridad** de los habitantes.*” (jus.gov.ar)

Para reflexionar sobre la inseguridad, debemos tener en cuenta lo que Beck denomina la “sociedad del riesgo” (Beck: 1997, 19); esta es entendida como una fase de la modernidad en la que predominan las amenazas que ha producido la sociedad industrial. El riesgo es un acontecimiento previsible, por lo tanto puede ser advertido, el seguro fue lo que permitió el control de los riesgos en la sociedad industrial; pero para ser más explícitos, debemos tener en cuenta que actualmente los nuevos riesgos o “eventualidades nefastas” (Castel: 2004, 78) son imprevisibles, son peligros que se sabe que pueden ocurrir, pero sin la tecnología adecuada para asumir las consecuencias. Así podemos diferenciar entre los riesgos de la sociedad salarial y los daños o situaciones nocivas actuales, de esta manera evitamos confundir riesgo con peligro. La sociedad moderna fabrica peligro, pero sería imposible erradicar completamente los peligros que supone el futuro; así se da una demanda irrealista de seguridad que alimenta un círculo vicioso.

Al referirnos a la sociedad del riesgo hacemos referencia a las amenazas del mundo moderno, y la proliferación de riesgos que corre paralela con la individualización de los sujetos.

Es significativo que en esta “sociedad del riesgo” los individuos quieran dominar por completo las eventualidades de la vida, como venimos sosteniendo, es una búsqueda condenada al fracaso, porque primero nadie controla todos los factores posibles que influyen en la vida cotidiana, solo la muerte elimina esa incertidumbre; y segundo la seguridad jamás se alcanza porque esta aspiración se desplaza siempre más allá de lo conquistado.

Los titulares de los diarios también contribuyen a exagerar esa sensación de inseguridad que “*no es exactamente proporcional a los peligros reales que amenazan a una población. Es más bien el efecto de un desfase entre una expectativa socialmente construida de protecciones y las capacidades efectivas de una sociedad dada para ponerlas en funcionamiento.*” (Castel: 2004, 13)

Así lo que ha aumentado no es el riesgo (o no solamente) sino la “*preocupación por el riesgo visible, o socialmente observado.*” (Gil Calvo: 1999, 275), esto contribuye a configurar un clima agónico y sombrío.

Hay configuraciones históricas diferentes de la seguridad, *“cuando el individuo está definido por el lugar que ocupa en un orden jerárquico, la seguridad está garantizada en lo esencial por la pertenencia directa a una comunidad y depende de la fuerza de estas inserciones comunitarias. (...) protecciones por proximidad”* (Castel: 2004, 17).

La seguridad está garantizada, en este caso, por la dependencia del individuo con el grupo. Hitzler comparte este punto de vista, ya que, la pérdida del estado de seguridad se comprende en el contexto de la pérdida de certezas tradicionales y como consecuencia del proceso de emancipación moderno. (Hitzler: 1999, 173) Hay que tener en cuenta que si bien este proceso es evidente e innegable, no se puede pasar por alto que lo social permanece. Hacemos hincapié en este proceso para explicar los cambios pero no debemos dejar de lado el hecho de que el individuo no existe en el vacío, no está completamente aislado y separado de las instituciones.

Durkheim afirmaba que ninguna sociedad puede vivir sin una moral global que una a los individuos y de sentido a sus vidas, (Durkheim: 1997) es por eso que las instituciones (pautas normativas que definen la acción) son fundamentales para dar sentido y orientar la conducta de los hombres, para unir y hacer posible que cada uno se sienta parte de un todo. Los individuos internalizan los programas institucionales (las normas sociales) que determinan la manera de actuar en una sociedad determinada.

Gil Calvo y Hitzler coinciden con la interpretación de Castel y vinculándolo con la teoría durkhemiana, el aumento del riesgo lo atribuyen no al cambio estructural o tecnológico, sino al cambio institucional; anteriormente las instituciones eran centrales para el orden social, eran jerárquicas y cerradas, actualmente asistimos a una realidad en que estas son abiertas, libres y descentradas, por lo tanto el individuo se encuentra con más capacidad de libertad de acción y decisión, son obligados a ser libres, los comportamientos dejan de ser pautados y pre visibles, por ello se habla de “desinstitucionalización”.

Este proceso está marcado por la incertidumbre respecto del futuro, biografías electivas, identidades débiles, todo es cuestionado, la flexibilidad, la adaptación al cambio permanente, la desrutinización, este proceso parece un hecho incontrovertible en una sociedad donde paulatinamente la cohesión social es más problemática y como sostienen Castel, el espacio de interacción social parece cualquier cosa menos un espacio social. Así se puede comprender como se erosionan los lazos

sociales y esta incertidumbre frente al futuro que alimenta la sensación de inseguridad.

Es paradójico que mientras la individualización es una condición social no alcanzable por la decisión particular de los individuos, por otra parte, asistimos a un proceso de “*responsabilización de los agentes*”, ellos deben hacerse cargo del cambio y de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

En el PNP se hace mención a la problemática de la marginación social, pero no se describe o cuestionan como los sujetos llegaron a ese punto, así la obligación y la voluntad de superar esa situación es individual.

La modernidad va desanclando a los sujetos de sus instituciones, aun así individualización – descolectivización debe entenderse, según Castel, como una nueva manera de pensar al colectivo. La exclusión social no debe entenderse como la ausencia de relación social sino como un conjunto de relaciones particulares con la sociedad como un todo. Es relevante en este análisis identificar las trayectorias o procesos personales de los individuos en las distintas zonas de inclusión, y no entenderlo como estados permanentes.

El Plan de seguridad, está pensado y se implementa desde la visión mediática del delito y la inseguridad, parte del supuesto que manejan los medios y la opinión pública de que la pobreza y el delito están asociados por la crisis económica, no problematizan por que los sectores marginados o desafiados han llegado a esa situación, la dan por supuesta, y la adjudican causas individuales; en este sentido es cuestionable que tenga éxito ya que no pretende identificar y actuar sobre los motivos estructurales que generaron el problema, sino causar la sensación de que el gobierno se ocupa de los problemas cotidianos de los ciudadanos.

Esta presión por la seguridad recae sobre el Estado generando una paradoja ya que el Estado de derecho no puede “*sino defraudar la búsqueda de protección total, pues la seguridad total no es compatible con el respeto absoluto de las formas legales.*” (Castel: 2004, 31) Paulatinamente el viejo Estado social desaparece y se desplaza hacia el Estado de seguridad, este prioriza las consignas de ley y orden, dando a entender que “la” función del Estado es el ejercicio de la autoridad y violencia legítima.

La inseguridad es no poder dominar ni el futuro, ni el presente, es la imprevisión cotidiana y la lucha por sobrevivir enmarcadas en la precariedad de las relaciones sociales y laborales.

## Conclusión

Somos testigos de una sociedad distinta, podríamos hablar de una etapa de transición, donde los cambios generan incertidumbre e inseguridad y cuya característica quisimos recalcar es la marginación de amplios sectores de la población. Esta marginación no es novedosa, pero la magnitud que adquiere con la globalización merece ser tomada en cuenta porque además es acompañada de nuevos fenómenos, tales como, la desintegración de los lazos sociales, transformaciones en el mercado de trabajo, como son el desempleo y subempleo, o informalidad laboral; se produce desafiliación, pérdida de identidad y aislamiento social.

Como pudimos analizar, la inseguridad social hace que los individuos se sientan amenazados por todo, cualquier motivo es válido, la incertidumbre e inseguridad permanente en los ámbitos de la vida favorecen las demandas de orden y represión. Este Plan de Seguridad no problematiza la cuestión de fondo, presenta al problema de la seguridad vinculándolo con la pobreza, la marginalidad urbana, y la posibilidad de reintegrar socialmente a través del sistema educativo, parecería que la coyuntura en que fue lanzado el gobierno buscaba poner paños fríos y tomar la dirección sobre lo que se debía hacer. Creo que esta hipótesis permite entender porque este plan está condenado al fracaso, la integración social sobre la base de un sistema educativo obsoleto, débil, fragmentado, solo es posible gracias a un milagro.

Por otro lado el aumento de la pobreza urbana no se puede mitigar si no se plantea concretamente en todos los ámbitos sociales una mejora, para ello el gobierno debe invertir, y no parece comprometerse en eso. Las prioridades están relacionadas con ofrecer garantías y confianza a los organismos internacionales, los inversores y empresas extranjeras, dejando de lado los problemas de los sectores sociales marginados.

Vale recalcar que estos super-programas aunque hayan auxiliado a estos sectores, actualmente no resuelven efectivamente sus carencias y a largo plazo no representan ninguna mejora. Lo desfavorable de esto es que el gobierno elige, y

elige perpetuar esta condición de marginados al negar la incorporación genuina, duradera, que permita a todos los individuos desarrollar sus capacidades plenamente; la cuestión, en definitiva, no es la represión, o la asistencia, es la inserción social de los sectores marginados.

Como vimos el Estado no se retira, sino que deja de ejercer su influencia en ámbitos fundamentales, el vacío que esto produce es justamente lo que se busca enmendar con las políticas públicas, pero estas paradójicamente cristalizan justamente lo que pretenden solucionar. Paralelamente el Estado de bienestar es reemplazado por un Estado penal que incrementa la vigilancia y represión de los sectores más vulnerables.

Para combatir el problema de la inseguridad, me parece relevante retomar la propuesta de Castel, ya que debate sobre la pertinencia del trabajo como integrador social y reconoce que la única manera de no caer en prácticas filantrópicas es que el Estado reconozca como Derechos aquellas necesidades que deben ser satisfechas. Habría que recordar que la protección social no es solamente una “ayuda” a otros que se encuentran desamparados, es “la” condición para que todos pertenezcan a una sociedad de semejantes, complementando esta afirmación no se debe confundir a los derechos con intercambios mercantiles, que subordinan el acceso a prestamos y asistencia basándose en la situación estigmatizante de carencia del beneficiario. La propuesta concreta es apostar al trabajo y a la seguridad del trabajo como manera de neutralizar la inseguridad.

## Bibliografía

Alonso, Luis Enrique. *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid, 1 de Mayo, Trotta, 1999.

Andrenacci, Luciano. *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*. Documento de trabajo, Instituto del Conurbano, UNGS, 2001.

Aronskind, Ricardo. *¿Mas cerca o mas lejos del desarrollo?-transformaciones económicas en los '90*. Buenos Aires, Ediciones Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, 2001.

Bauman, Zygmunt. *La globalización consecuencias humanas*, Buenos Aires, FCE, 1998.

Beck, Ulrich. "La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva.", en *Modernidad reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Beck, U. y otros (comps). Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Castel, Robert. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2004.

Castel, Robert " La lógica de la exclusión " en Bustelo y Minujín, *Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes*. Buenos Aires. Uniceff/ Santillán 1998.

Durkheim, Emile. "*La división del trabajo social*", Colofón, S.A., México, 1997.

Gil Calvo, Enrique. "Desinsitucionalización", en Ramos Torres, Ramón y Fernando Garcia Selgas (eds), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

Hitzler, Ronald. "El ciudadano imprevisible. Acerca de algunas consecuencias de la emancipación de los súbditos", en *Hijos de la libertad*, comp. Ulrich Beck, Buenos Aires, 1999.

Katzman, Rubén. "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", en *Revista de la CEPAL*, diciembre 2002.

López, Ernesto. *Globalización y democracia*, Congreso español de Ciencias Políticas, Salamanca, 1997.

Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L y Rodríguez, C. *La pobreza... de la política contra la pobreza* . Buenos aires, Miño y Dávila – CIEPP, 1999.

Prévot-Schapira, Marie France. "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos*, N 19, FLACSO, México 2001.

Sennett, Richard. *La corrosión del carácter, Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Editorial Anagrama, Barcelona, 2000.

Sidicaro, Ricardo. *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos argentinos*. Buenos Aires, Eudeba, 2003.

Tedesco, JC, Tenti Fanfani, E.; La reforma educativa en Argentina. Semejanzas y particularidades. Proyecto alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Universidad de Stanford /BID, Buenos Aires, 2001.

Wacquant, L. "Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio" en *Parias Urbanos*, Buenos Aires, Manantial, 2001.

Jus.gov.ar

Diarios:

Clarín, 11/07/04, 04/07/04, 01/07/04, 27/06/04, 13/06/04.

La Nación, 29/06/04, 23/06/04, 01/06/04, 16/05/04, 14/05/04, 12/05/04.