

VII Jornadas de Sociología. Pasado, presente y futuro 1957 - 2007. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires., 2007.

# "El Plan Nacional de Prevención del Delito: puesta en marcha, proceso político y enfrentamientos en el campo delimitado por la cuestión de la "inseguridad"".

Ayos, Emilio Jorge.

Cita:

Ayos, Emilio Jorge (Diciembre, 2007). *"El Plan Nacional de Prevención del Delito: puesta en marcha, proceso político y enfrentamientos en el campo delimitado por la cuestión de la "inseguridad"". VII Jornadas de Sociología. Pasado, presente y futuro 1957 - 2007. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires..*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/emilio.ayos/18>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pXMA/eXv>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*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 Plan Nacional de Prevención del Delito: puesta en marcha, proceso político y enfrentamientos en el campo delimitado por la “inseguridad”.**

Emilio Ayos

Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

[emilio.ayos@gmail.com](mailto:emilio.ayos@gmail.com)

### **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo es el resultado del avance de investigación en una tesis de maestría que se plantea como problema de investigación los procesos de intersección entre los campos de la política social y la política criminal en los planes de prevención *social* del delito, dentro del ámbito argentino, a partir del Plan Nacional de Prevención del Delito, en particular sobre el Programa Comunidades Vulnerables. En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar el proceso político ligado a la puesta en marcha del Plan Nacional de Prevención del Delito, lanzado en el mes de agosto del año 2000 por los Ministerios del Interior y Justicia de la Nación. En nuestro trabajo prestaremos principal atención al escenario político que se conforma luego de las elecciones nacionales y provinciales del año 1999, para dar cuenta de los enfrentamientos que se estructuraron, los elementos salientes de los discursos en tensión y la forma en que estos procesos se reinsertaron en el campo donde se juegan las diferentes problematizaciones sobre la “inseguridad”.

Para llevarlo a cabo, utilizamos la revisión de fuentes primarias y secundarias: en relación a estas últimas, hemos formado un corpus documental con todas las notas periodísticas relacionadas con la prevención del delito desde el año 1999 a la actualidad, de los dos diarios nacionales de mayor tirada: *Clarín* y *La Nación*. Con respecto a las fuentes primarias, realizamos en primer lugar una entrevista en profundidad a un alto funcionario del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quién desde el año 2000 hasta el año 2005 se desempeñara como Director de Política de Seguridad y Prevención del Delito de la Ciudad de Buenos Aires, y desde el año 2005 al año 2006 lo hiciera como Subsecretario de Seguridad en el mismo ámbito. En segundo lugar, mantuvimos dos entrevistas con la Coordinadora del Plan Nacional de Prevención del Delito que enriquecieron el presente trabajo.

El desarrollo del trabajo seguirá el siguiente orden: primero haremos una breve reseña de los cambios en el contexto internacional en las orientaciones de la política criminal, en especial la incorporación de las estrategias *preventivas*. Luego nos abocaremos al análisis del proceso de toma de decisión propiamente dicho del PNPD, repasando las formas de inclusión en la agenda pública de la “cuestión de la inseguridad”, los enfrentamientos

fundamentales que estructuraron el escenario político en cuestión y las construcciones discursivas que los caracterizaron.

## **POLÍTICA CRIMINAL: TRANSFORMACIONES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL**

A continuación desarrollaremos las principales conceptualizaciones que abordan los cambios en las orientaciones de la política criminal en el contexto internacional.

### **Conceptualizaciones acerca de la noción de “*nueva prevención*”**

A partir de los años ochenta comienza a producirse lo que se ha considerado como un *cambio paradigmático* (Sozzo, 2000) en cuanto a las estrategias orientadas al control de la criminalidad. Una de las categorías que dan cuenta de este fenómeno es la de *nueva penología* (Feeley y Simon, 1998). Con ella se refieren a una nueva *formación estratégica* (Foucault, 1983) caracterizada por promover un descentramiento del individuo en el campo penal, inclinándose hacia la consideración de agregados sociales; es decir, comienza a vislumbrarse un *nuevo tipo de proceso penal* que pareciera alejarse de la preocupación por castigar y reformar individuos, abocándose cada vez más al “managment” de los grupos sociales clasificados como “de riesgo”. La nueva penología relaja las pretensiones entorno a la política criminal, es decir, toma la desviación como algo dado y solo intenta hacerla tolerable a partir de una *coordinación sistémica* (Feeley y Simon, 1998). De esta manera, el aumento en las tasas de encarcelamiento y reincidencia, dejan de ser analizadas como un “fracaso” en los objetivos de la política criminal, para pasar a ser muestras de su efectividad como *aparato de control*. Con la nueva penología aparece una Criminología Actuarial: “...los delincuentes no son más el referente organizacional (o logos) de la criminología. La criminología se ha transformado en un subcampo de un discurso generalizado de análisis de las políticas públicas.” (Feeley y Simon, 1998; 52)

A partir de estas transformaciones se torna inteligible como, ligado al objetivo “managerial”, la orientación *preventiva* de la política criminal surge con fuerza en el contexto de la *nueva penología*. Para ser precisos, nos referimos al desarrollo de la prevención extra penal, es decir la prevención *proactiva*, para diferenciarla de la intervención puramente reactiva propia del sistema penal. Es importante esta salvedad, puesto que a lo largo de su historia, siempre se le adjudicó a la prisión funciones preventivas, aunque también desde su nacimiento surgieron múltiples voces que denunciaron su constante fracaso (Foucault, 1999; Baratta, 1998). Las formas que adquieren estas intervenciones no penales son variadas y hacen de la política criminal (conjunto formado por estas políticas y las penales propiamente dichas) un concepto complejo, indeterminado, que contiene diversas técnicas concretas, dependiendo de la posición teórica que la sustente (Baratta, 1998).

Estos desarrollos en acciones proactivas que en conjunto forman lo que se conoce como “*nueva prevención*” (Crawford, 1998) comparten dos características: por un lado, el ingreso de la *comunidad local* como protagonista de este tipo de estrategias, reflejado en la pluralidad de organismos que participan en sus distintos niveles de implantación. Por otro lado, la extensión de las acciones preventivas más allá de las que se dirigen a conductas que infringen la ley penal, alcanzando aquellas denominadas *incivilités*, no formalmente delictivas (Baratta, 1998).

A su vez estas diferentes *tácticas* de prevención *ex – ante* pueden clasificarse dentro de tres tipos: el situacional y ambiental, el social y el comunitario (Sozzo, 2000). La táctica situacional – ambiental esta orientada hacia las víctimas potenciales, a partir de intervenciones sobre las situaciones que reduzcan las oportunidades para ser víctima de delitos; la prevención comunitaria se caracteriza por incorporar a la comunidad/vecindario no solo como objeto, sino también como actor de la intervención (Baratta 1998; Sozzo, 2000)

El modelo de prevención social se distingue por intentar influir en las supuestas causas sociales – estructurales que estarían por detrás de los comportamientos delictivos, es decir, a diferencia de las anteriores se orienta fundamentalmente hacia los potenciales ofensores. Dentro del mundo anglosajón son fragmentarias las implementaciones de la táctica social, ante el predominio del modelo situacional-ambiental y el comunitario; se observan principalmente en EE.UU., Canadá (angloparlante) y en menor medida en Gran Bretaña. En general, las tácticas de prevención social en el mundo anglosajón, se dirigieron mayormente hacia los jóvenes, como potenciales ofensores en tanto “*grupo de riesgo*”, basándose fundamentalmente en dos operaciones. Por un lado, la detección e intervención sobre los factores sociales considerados como impulsores hacia las conductas delictivas (*factores de riesgo*), como las influencias familiares y escolares, las condiciones de vida, las presiones de los grupos de pertenencia y las oportunidades ocupacionales. Por el otro, actuando sobre los factores que pueden influir en la desestimación de la carrera delictiva como una opción para dichos jóvenes (*factores productivos*) (Sozzo, 2000). A diferencia del anglosajón, en el contexto francés (Francia y luego la Canadá francoparlante) la táctica social se convirtió en el elemento principal de la política criminal en los años finales de la década del setenta. El diagnóstico sobre las causas del delito dentro de este ámbito se centró en el problema de la *exclusión social*: las intervenciones entonces tenderán a proponer estrategias de integración social para los grupos que han quedado en los márgenes de las redes de interacción social: en este caso, los jóvenes, los desocupados y los inmigrantes.

También en la política criminal argentina se observan transformaciones. En general, se describe en ella, un desplazamiento hacia las estrategias de prevención *ex – ante* del delito, ligadas al concepto de *nueva prevención* (Crawford, 1998; Baratta, 1998); este desplazamiento se lo interpreta como respuesta a la aparición del fenómeno de la “inseguridad” en la escena política argentina y a la declarada conciencia del fracaso de los instrumentos penales para el control del delito. Nos interesa diferenciarnos de esta interpretación en

dos sentidos: por un lado cuestionamos la idea de “desplazamiento”, porque si bien la orientación preventiva extra – penal ha surgido con fuerza, ello no ha comportado una retracción del modelo penal, sino todo lo contrario (Wacquant, 2000; Daroqui, 2003; Rangugni, 2004). En este sentido nos inclinamos por la noción de *polarización* de la política criminal (Rangugni, 2004). Por otro lado, creemos que estos procesos hay que interpretarlos por fuera de los límites de la política criminal, vinculándolos a las transformaciones que se inician en la década del noventa en la sociedad argentina; y no solo como consecuencia del fracaso de las estrategias penales de prevención del delito, puesto que en términos generales, estos modelos de prevención extra – penal han compartido en la experiencia de otros países rasgos fundamentales de aquellas transformaciones: privatización, mercantilización, descentralización, dilución de las fronteras de lo público y lo privado (Rangugni, 2004; Crawford, 1998 ). Sin embargo, es preciso analizar, sin extrapolar las interpretaciones surgidas en otros contextos sobre el tema, las particularidades de esta relación en el caso argentino.

A partir de esto, es interesante pensar que la fuerza política que a nivel nacional y también en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires impulsó más fuertemente estrategias preventivas, fueran los sectores mas “progresistas” dentro de los Gobiernos de la Alianza en ambos niveles. Para dar cuenta de estos posicionamientos intentaremos analizar en el apartado que sigue la manera en que se estructuró el escenario político argentino en torno a la cuestión de la “inseguridad” a finales de la década del noventa.

## **ANÁLISIS DE CASO: PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

Nos abocaremos ahora a desarrollar lo que constituye el núcleo de nuestro trabajo: sondear el proceso concreto de toma de decisión ligado al Plan Nacional de Prevención del Delito. Para hacerlo adoptaremos el enfoque que Graham Allison, en su artículo “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos” condensa como “*Modelo III*” o de *política burocrática*. Esta decisión teórica se sustenta en que consideramos fundamental para entender la aparición de una estrategia de intervención ex – ante en relación al delito en el ámbito argentino, el escenario político nacional que se configura con la victoria electoral de la Alianza entre la UCR y el FREPASO en los comicios del año 1999.

En su escrito Graham Allison, afirma que los supuestos fundamentales a partir de los cuales los analistas políticos abordan sus objetos de estudio, en gran medida están organizados en modelos conceptuales generalmente implícitos. En un intento por sistematizar dichas experiencias, propone condensarlos en tres tipos de modelos diferentes: el Modelo de Política Racional o Modelo I, el Modelo de Proceso Organizacional o Modelo II y por último, el Modelo de Política Burocrática o Modelo III. El primero se caracteriza por comprender los sucesos políticos como decisiones tomadas por las naciones o los gobiernos entendidos éstos como agentes monolíticos indiferenciados, como actores racionales que responden a problemas estratégicos a través de elecciones racionales en términos de la adecuación

entre las opciones, las metas o fines y las consecuencias. El segundo modelo, de Proceso Organizacional, sostiene que las acciones políticas son producto de procesos organizacionales en tres sentidos; 1) esas acciones son siempre producto de organizaciones; un gobierno bien puede entenderse como un conjunto estructurado de organizaciones; 2) las rutinas organizativas son las únicas opciones que un dirigente tiene realmente a la mano para implementar una política; y 3) los productos organizacionales estructuran la situación y circunscriben las decisiones, es decir, en gran parte, “definen” el problema. En el cuanto al último modelo, de Política Burocrática, difiere por interpretar los sucesos políticos como desenlaces producto de los juegos entre diferentes actores en constante negociación: *la política como resultado político*. En este modelo, no aparece un solo actor unitario, sino múltiples actores - “jugadores” que no orientan sus acciones en torno a un conjunto coherente de problemas estratégicos, sino que intentan imponer sus propias definiciones de los objetivos a alcanzar. Otro elemento central en este modelo es que los “jugadores” dentro del tablero se encuentran en posiciones jerárquicamente ordenadas. “*Las movidas de este juego de ajedrez deben entonces explicarse en términos de negociación entre jugadores que poseen un poder separado y desigual sobre piezas particulares y que persiguen objetivos diferentes con sus distintas jugadas dentro de subjuegos distinguibles.*” (Graham Allison, 1992; 157) La capacidad de influir en el desenlace final se encuentra diferencialmente distribuida entre los diferentes actores, los cuales se mueven en un escenario estructurado a partir de canales preestablecidos que condicionan las formas de actuar y aquella distribución desigual de las capacidades políticas.

Para realizar nuestra tarea sobre el proceso de toma de decisión en torno al Plan Nacional de Prevención del Delito, como ya mencionamos, nos inclinaremos principalmente hacia el tipo de análisis reflejado en este último modelo expuesto por Graham Allison. Así, intentaremos reconstruir las distintas posiciones y enfrentamientos, definiciones y problematizaciones que sobre la “cuestión” de la inseguridad, y específicamente en cuanto a la política que nos ocupa, adoptaron los actores más relevantes de la arena política argentina en los inicios del gobierno de la Alianza.

### **La instalación de la inseguridad como problema social en la agenda pública**

Las formas en las que la “inseguridad” relacionada al delito se convirtió en una “cuestión” dentro de la agenda de las agencias estatales en la argentina, a finales de la década del noventa, son complejas; un profundo análisis de ellas exceden la extensión y los objetivos de este trabajo. Por ello, sólo nos limitaremos a delinear algunos elementos que surgieron al sondear las fuentes relacionadas al Plan Nacional de Prevención del Delito.

Dentro de su trabajo *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* (1994), Joan Subirats, analiza el proceso por el cuál un “problema” llega a construirse como una “cuestión” (*issues*) pública, y es incorporado dentro de la agenda de políticas públicas, en sus palabras, es “politizado”. En este sentido enuncia tres características generales que inciden

en este pasaje: el grado de apoyo que el tema pueda recabar o su impacto general; su significación, es decir su nivel de impacto sobre la realidad social; y por último, la viabilidad de la posible solución. Remarcando el carácter no objetivo de los “problemas” públicos, sino su condición de constructo, recomienda no perder de vista aspectos como la cantidad de gente afectada por ellos y su grado de conciencia, su nivel de movilización, organización y fuerza, su relación con la estructura representativa y los actores relevantes en el proceso de formación de la agenda (“agenda setters”), así como también la presencia y el tipo de líderes que posean dichos actores.

Con respecto a este proceso en el caso de la inseguridad en la Argentina, nuestro informante clave nos dice:

*“...se da una coyuntura producto de la culminación del modelo de gobierno y de preeminencia política de Menem de los noventa, donde hay una cosa curiosa, que en términos de análisis si bien no es el único elemento que hay que tomar en cuenta, pero bueno como resulta ser un elemento de alguna manera un poco mas objetivo por lo menos para fijar aspectos generales del diagnostico de lo que pasa con los problemas del crimen en el país, la paradoja es que resulta que en los finales de la década del noventa, mediados, entre el 96 y 97 va a ser el momento de mayor incidencia en términos de victimización del delito en el país en general y particularmente en la ciudad de buenos aires y en el conurbano. Y la paradoja es que el emergente del problema del delito como problema, problema social o sentido por el conjunto de la comunidad aparece sobre finales de la década del noventa, más bien a principios del 2000; como que en los noventa esta muy tapado algo que esta ocurriendo en realidad...”*

Si mantenemos entre paréntesis la necesaria comprobación empírica de esta afirmación (que como dijimos excede este trabajo) podemos realizar algunos análisis a modo tentativo. Si realmente se produjo este “desfasaje” entre los niveles de victimización con respecto al delito y su inclusión en la agenda pública como problema social, algunos de las recomendaciones de Subirats pueden sernos útiles para entenderlo. Si consideramos que esta “sensación de inseguridad” no afecta a grupos localizados, que tengan un alto grado de organización o una relación estrecha con las estructuras de representación política, o tampoco con los “agenda setters”, explicaría el hecho que la conversión a “cuestión” publica de la inseguridad ciudadana esté muy ligada al advenimiento de tiempos electorales como ocurrió a fines de la década de los noventa. A falta de sectores con capacidad de movilización, el escenario electoral parecería como una instancia propicia para tomar esos niveles altos de victimización y “politizarlos”. Aunque sería necesario una rigurosa investigación empírica para contrastar estas afirmaciones tentativas.

## **POSICIONAMIENTOS POLÍTICOS EN TORNO A LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD: EL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

## TENSIONES ESTRUCTURANTES

### Nación / Provincia de Buenos Aires

El tablero de juego – para utilizar la metáfora de Graham Allison – donde se movían los principales actores que se enfrentaban en torno a la cuestión de la “inseguridad”, que se organizó a partir de los resultados electorales del año 1999, estaba estructurado principalmente sobre la tensión fundamental entre dos fuerzas: por un lado, las posiciones ligadas a la idea de “mano dura” o “tolerancia cero” como solución al problema del crimen, las cuales encontraban como referente central al recientemente electo como gobernador de la provincia de Buenos Aires por parte del Partido Justicialista, Carlos Ruckauf. Por el otro, sectores que desde una postura ideológica más “progresista”, cuestionan dichas políticas y instan por estrategias que incorporen recursos extra penales como forma de minimizar los conflictos y la violencia urbana; de alguna manera, aunque con conflictos intestinos dentro de sus filas, marchas y contramarchas, gobiernos de signo aliancista – especialmente el nacional y el porteño – aparecieron en este período como los principales representantes de este posicionamiento. En este marco es que interpretamos la decisión de impulsar una estrategia preventiva en política criminal.

De esta manera encontramos en la edición del miércoles 16 de agosto del 2000 del diario La Nación una referencia a estas posturas; la nota se titula “**De la Rúa anunció un plan preventivo**”, y dice:

*“Con la consigna “prevenir en lugar de reprimir”, el presidente Fernando de la Rúa lanzó ayer el **Plan Nacional de Prevención del Delito**, [...] De esta forma, la administración aliancista intenta diferenciarse de las políticas de “tolerancia cero” o “mano dura” que impulsa, entre otros, el gobernador bonaerense Carlos Ruckauf. [...]*

Creemos que esto puede interpretarse como una táctica de diferenciación, en el cuál, el gobierno nacional orienta su discurso sobre la seguridad ciudadana no sólo entorno a la solución policial. Es preciso recordar que el discurso de “mano dura” fue uno de los ejes centrales de la campaña electoral de Carlos Ruckauf en la provincia de Buenos Aires, frente a su competidora de la Alianza, Graciela Fernández Menjide; hay una frase que resume la radicalidad del discurso de Ruckauf en materia de seguridad: “*hay que meterle bala a los delincuentes*”. Otro aspecto a destacar es que Ruckauf se perfilaba como uno de los “presidenciables” con mayores posibilidades dentro del P.J. A partir de estos elementos, se puede entender la postura de los hombres de la Alianza como un intento por diferenciarse, en un tema de tanta importancia para la agenda pública a nivel nacional, de uno de los actores que se presentaba como un futuro oponente.

El diario Clarín también refleja la puja que se trasluce en el anuncio del PNPd: en el artículo “*Los vecinos serán la clave en el Plan Nacional contra el delito*” publicado el 16 de agosto de 2000, informa:



*“El Programa fue lanzado ayer por De la Rúa. [...]De ese modo, el gobierno aliancista aspira a exhibir su proyecto como la contracara de la política de **"mano dura"** implementada por el gobernador justicialista Carlos Ruckauf en la provincia de Buenos Aires, el distrito más grande del país. [...] El plan oficial no contempla el otorgamiento de más atribuciones a las fuerzas de seguridad para reprimir a los delincuentes, como ocurrió en territorio bonaerense a través de leyes impulsadas por Ruckauf.”*

El elemento central del discurso de “tolerancia cero” promovido por Ruckauf era una problematización unilateralmente “policial”, penal – represiva, de la cuestión de la inseguridad. En este sentido, las políticas en la provincia de Buenos Aires en esta materia estuvieron casi exclusivamente dirigidas hacia el aumento de las atribuciones policiales.

Desde la posición de la Alianza (aunque con oposiciones internas, que luego analizaremos) esta problematización es rechazada por simplista y tendenciosa, pero sobretodo por ineficaz: sólo con la incorporación de estrategias extra penales a la política criminal es posible dar una respuesta al problema del delito urbano. En un artículo del 15 de junio de 2001 de La Nación se pone de manifiesto esta postura y el enfrentamiento de dichas fuerzas a propósito de la reunión del Consejo de Seguridad, instancia en la cuál participaban las autoridades provinciales para definir lineamientos de política criminal nacionales:

*“...durante el encuentro en la Casa de Gobierno se produjo el cruce entre el gobernador bonaerense Carlos Ruckauf y su par de Entre Ríos, Sergio Montiel, y también con el jefe del gobierno porteño, Aníbal Ibarra. [...] Carlos Ruckauf quiso rápidamente tratar su propuesta de aumentar las penas para delincuentes. Expuso el plan, que incluye modificaciones al código penal, como la reclusión o prisión perpetua para quien matare a un miembro de una fuerza de seguridad por su condición de tal, tema de fuerte repercusión pública ante los últimos ataques a policías federales y bonaerenses. Los mandatarios de la Alianza intentaron exponer en el plenario sus puntos de vista sobre los problemas estructurales (falta de cárceles, por ejemplo) y demostrar puntos débiles de la propuesta de Ruckauf. "Es quedarse sólo con un aspecto muy chico del problema", comentó luego Ibarra. Ruckauf terminó ese debate y se retiró de la reunión.”*

## **Oposiciones dentro de la Alianza**

Aunque como dijimos, la figura política central en aquellos días que representaba las posturas mas radicales de “mano dura” era Carlos Ruckauf y tras él, amplios sectores del PJ, dichas lecturas sobre la seguridad no eran monopolizadas por éstos. Encontramos también sectores al interior de la Alianza, que ideológicamente se presentan en cercanía al discurso conservador del gobernador bonaerense – especialmente sectores Radicales – y que desde este posicionamiento cuestionan, en materia de seguridad, las políticas de corte preventivo extra-penales; en particular, el PNPD.

En la entrevista con nuestro informante clave, quién fuera funcionario del gobierno porteño encargado de la aplicación del PNPD en dicho ámbito, nos dice, refiriéndose a la oposición al Plan:

*“En el ámbito de la ciudad sí, en el ámbito de la ciudad lo que pasa es que la tenemos en esa etapa, la tenemos adentro también, los que asumimos la función de gobierno en la Ciudad, en ese momento con Ibarra que... la gestión de gobierno, creando la Dirección de Políticas de Seguridad que fue el Plan de Prevención del Delito después, con la que digamos... prevención del delito, hay un sector digamos, conservador del radicalismo, que tiene otra política y que... y apunta hacia otra cosa, dentro del modelo nacional y con influencias en Ciudad porque inevitablemente en este tema al no tener la ciudad independencia o autonomía respecto de las cuestiones de policía, inevitable que la cuestión sea interjurisdiccional,...[...] ...con orientación totalmente distinta y el radicalismo en la ciudad una parte, bueno un exponente de eso es Jorge Enrique, Jorge Enrique un exponente de la presión de la mano dura, digamos, y un apologista de las políticas, digamos, de intervención policial opuesto en forma frontal a nosotros en lo que hace a la cuestión del modelo de seguridad.”*

*“Una tensión constante, igualmente digamos, ahí bueno estaba Enrique y los mecanismos se iban pergeñando alrededor de Macri, de López Murphy, todo ese sector de la ciudad...”*

Es interesante como actores de la propia Alianza son enumerados junto a extra-partidarios como Macri, en este caso. Esto muestra el alto grado de enfrentamientos internos que sufría este sector.

Un hecho que muestra estas contradicciones es que el presidente De la Rúa, no descarta las soluciones “penales” al problema del delito, sino que las propone como un complemento ineludible. Sus dichos en la propia presentación del PNPD lo muestran:

*“De todos modos, en el oficialismo existe la convicción de que la persecución del delito debe ir de la mano con el **endurecimiento de las leyes**. El presidente Fernando de la Rúa destacó ayer que durante su gestión se aprobó una iniciativa que impide la excarcelación para delitos cometidos con armas de fuego. Lo dijo durante la presentación del plan...”* (Clarín 16/08/2000)

## **ELEMENTOS SALIENTES DEL DISCURSO**

### **“Una política democrática de seguridad”**

Son numerosos los componentes que podemos reconstruir de las fuentes que diferencian el discurso con el cuál problematizan la cuestión de la seguridad los impulsores del PNPD de los partidarios de las respuestas policiales duras; en conjunto, creemos que están orientadas por nociones que corren en dos sentidos: por un lado, en cuanto a valores, este discurso intenta

presentarse como impulsor de una idea republicana y democrática, de respeto de las garantías fundamentales de todos los ciudadanos, en la implementación de una política de seguridad. Por el otro, en una fundamentación “técnica”, que incorpore saberes relacionados con las ciencias sociales, para un diagnóstico más complejo de la cuestión y una respuesta más eficaz a la “mano dura”. En general, estos son las nociones generales podemos observar de un posicionamiento que pretende presentarse como lo “otro” de la “tolerancia cero”.

En la entrevista con nuestro informante clave, un funcionario que participó en el diseño y la implementación del PNP, comienza diciéndonos – al preguntársele qué fuerzas políticas lo impulsaron: “...los que tuvimos una participación directa, por ahí tratando de prescindir de los aportes que haya tenido que ver con nuestra propia voluntad e iniciativa de hacer una política de seguridad de orientación democrática digamos...” (ver anexo) Aquí se presenta esta orientación a valores como uno de los principales motores en los impulsores del Plan; esto nos sirve para entender la significación que tiene el mismo, frente a las “otras” políticas, que en su discurso aparecen como “no democráticas”. También en la presentación del Plan, De la Rúa hizo hincapié en esta cuestión: la consigna del presidente fue “prevenir en lugar de reprimir” según lo señaló La Nación del miércoles 16 de agosto del 2000.

Pero consideramos que en esta afirmación también aparece cierta referencia a las ventajas “técnicas” de dicha política. En las fuentes se encuentra numerosas referencias a esta idea, por ejemplo, una entrevista a Federico Storani en Clarín del 11/03/2001, el por entonces Ministro del Interior del Gobierno Nacional:

*“¿Cómo piensan reducir en un 30 por ciento las cifras del delito del año 2000?  
—le preguntó Clarín.*

*—Por primera vez estamos partiendo de un diagnóstico claro, que son las encuestas de victimización (se hacen entrevistas casa por casa para que la gente cuente qué delitos sufrió). Las claves para seguir avanzando ahora son dos: la prevención, que siempre es más efectiva que las de mano dura, y la participación de la gente.*

*¿Y con eso cree que va a alcanzar?*

*—Sí. En lo que se falló hasta ahora fue en aplicar estrategias tradicionales, como concentrar todo en equipar más a las policías y listo. Ahora apuntamos, en función de ese diagnóstico inicial, a diagramar más inteligentemente el trabajo de las fuerzas de seguridad y a convocar a la gente a que participe.”*

Del análisis de las fuentes primarias y secundarias utilizadas para el presente trabajo, encontramos elementos salientes del discurso político ligado al PNP, que de alguna manera se presentan como “pendulando” entre estas dos nociones: en primer lugar, la incorporación al discurso sobre política criminal un diagnóstico de la situación social a partir de categorías como pobreza, desocupación, y marginalidad. En segundo lugar, la denuncia sobre la

ineficiencia de la solución puramente policial. Por último, la participación de los ciudadanos como parte fundamental de la política promovida.

### **Diagnóstico social, política criminal: desocupación, pobreza y marginalidad**

Antes de su puesta en marcha, ya los medios relevan la incorporación de un diagnóstico en el PNPD que intenta, incluyendo nociones como marginalidad o desocupación, diferenciarse “por izquierda” de los postulados de la “mano dura” en seguridad:

*“En el esbozo del proyecto, primero se traza un cuadro de situación, marcado por el **crecimiento de la marginación social**, de los índices de desocupación y de la criminalidad desde la década pasada. La sensación de inseguridad —se afirma— también va acompañada hoy por un **deterioro de la confianza en la Justicia y en la Policía**.”* (Clarín, 06/08/2000)

*“Una de las actividades estará vinculada a la **prevención social** del delito. Y consistirá principalmente en facilitar la integración de **jóvenes que viven en zonas marginales**. Fuentes del Gobierno aseguraron que se estudia la posibilidad de **reservar una partida de los planes Trabajar** —que serán duplicados a partir de septiembre— para destinarla a esos sectores.”* (Clarín, 16/08/2000)

*“El escrito que informa sobre el nuevo plan señala la necesidad de “intervenir antes de que el delito se produzca”. Y habla de prevención en dos sentidos: “situacional”, para referirse al lugar donde se producen los hurtos y los robos; “social”, para trabajar sobre las causas —desocupación, pobreza, falta de educación, exclusión— que llevan a determinadas personas a cometer delitos”* (Clarín, 11/03/2001).

A partir de esta manera de reflejar la aparición del plan por parte de los medios gráficos, podemos dar cuenta de cómo éste era producto de la tensión entre dos sectores, que intentaban diferenciarse políticamente el uno del otro en la “arena” planteada por la inseguridad. En este sentido argumenta nuestro informante clave:

*“...por lo menos desde el punto de vista de los que consideramos una mirada más integral de la cuestión, es la que tiene que ver fundamentalmente con los problemas, digamos, de la exclusión .....de la exclusión social y otro factor importante, la relación de sociedad, justicia, sistema...”*

Incorporando este tipo de diagnóstico, los impulsores del PNPD intentaban presentarse los agentes capaces de resolver el problema de la inseguridad de manera “seria”, “objetiva” y “técnica”, además de políticamente democrática.

*“Este **plan** no excluye el trabajo policial, pero sabemos que éste no alcanza, y el programa, al atacar las causas sociales del **delito**, trata de darle un marco al trabajo policial”, dice Juan Carlos López, subsecretario **nacional** de Política Penitenciaria”*.(La Nación, 14/08/2000)

Esta cita nos remite a otro elemento característico de este discurso: la denuncia de la imposibilidad de una respuesta exclusivamente policial.

### **Ineficacia de la solución policial**

Como observamos en el párrafo citado arriba, uno de los puntos fuertes en los que quiere diferenciarse el PNPD es presentarse como no proponiendo una simplista solución represiva al problema del delito, a través de un aumento de las atribuciones policiales, como según ellos, plantea al mismo tiempo Ruckauf en la Provincia de Buenos Aires. En su discurso, sólo las estrategias preventivas que reparen en las situaciones de desocupación y exclusión pueden atacar las verdaderas causas del delito.

*“Según el borrador que redactaron Interior y Justicia, el programa no apunta tanto a la etapa de represión de los delitos cometidos, sino a la de **prevención**, y señala que es necesario trabajar sobre dos aspectos: modificar las causas sociales que influyen en el **delito** y también el marco ambiental y cultural.”* (La Nación, 17/08/2000)

### **Fomentar la participación**

Otro de los elementos que aparecen fuertemente al analizar las fuentes seleccionadas, es la intención de darle a la participación un lugar central dentro de la estructura general del PNPD. Más allá de que esta es una característica propia del diseño del Plan, es relevante discursivamente la importancia que políticamente los funcionarios impulsores le dieron a este punto. Reflejan esta importancia otorgada, el tratamiento de los medio periodísticos sobre el lanzamiento del Plan en sus distintas instancias:

*“La pata fundamental del **plan** son los vecinos”, dijo el secretario de Seguridad y Justicia, Facundo Suárez Lastra.”* (La Nación, 3/11/2000)

*“La iniciativa oficial pretende prevenir el **delito** por medio de una “nueva relación de confianza con la policía” y la organización de cadenas de seguridad desde “abajo hacia arriba”, es decir, desde los municipios y las organizaciones no gubernamentales hasta el Gobierno.”* (La Nación, 16/8/2000)

*““Históricamente, en nuestro país las actividades de prevención del delito han sido patrimonio exclusivo de los actores gubernamentales”, dice el borrador. El Plan **buscará que ahora la gente participe**; que, en lugar de que compre armas o tienda a cambiar sus rutinas habituales, reclame sus necesidades, discuta las mejores políticas para su barrio y controle a su Policía.”* (Clarín, 6/8/2000)

Consideramos que este énfasis en la cuestión en la participación también puede interpretarse como un intento de diferenciar al PNPD de las políticas de “mano dura”, las cuales encontraban a su vocero más influyente en el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf. Diferenciación que intentaría inscribir simbólicamente al PNPD en la línea de las nociones sobre la democracia participativa. En este punto se conjugan los elementos que

señalamos como característicos de la estrategia de diferenciación en la que se encuentra inserto el PNPD: por un lado la presentación como una política eficiente, por estar seria y objetivamente formulada, en base a un conocimiento técnico fiable; por el otro, ser parte de un intento de formular una política *democrática* de seguridad. Nuestro informante clave, al referirse a las estrategias de prevención situacional que implementaron nos dice: “*a la inversa, se planteo como un ejercicio de la libertad, como una forma de recuperación del espacio público, de interrelación, de romper con los falsos estigmas de temor al otro.*”

## CONCLUSIONES

En el desarrollo de nuestro trabajo encontramos que la toma de decisión ligada al PNPD puede entenderse como un *desenlace* (por supuesto, siempre temporal y transitorio) en la arena política delimitada por la cuestión de la “inseguridad”; en la cuál se enfrentaban dos grandes sectores: los relacionados a las posturas de “mano dura”, favorables a una respuesta puramente penal; y los que intentaban diferenciarse mediante la incorporación de estrategias *preventivas*. Estos últimos estaban representados más visiblemente por sectores pertenecientes a la Alianza – principalmente en el Gobierno Nacional y en la Ciudad de Buenos Aires – quienes impulsaron el PNPD. La figura más fuerte del primer grupo es sin duda el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires por el PJ, Carlos Ruckauf; aunque también dentro de la Alianza existían fracciones – fundamentalmente radicales – que pugnaban por definiciones ligadas a la “mano dura”. Los elementos centrales del discurso por el cuál intentaban diferenciarse los impulsores de PNPD corrían por dos caminos: por un lado, presentándose como promotores de una política *democrática* de seguridad y por el otro, presentando a sus intervenciones como producto de una problematización compleja, objetiva y técnicamente idónea, “no política-ideológica”. Con este objetivo, este discurso incorpora, como forma de diferenciación, un diagnóstico sobre la situación social que recupera nociones como desocupación, pobreza, marginalidad o exclusión; una denuncia sobre la ineficiencia de la solución puramente penal; y un énfasis fuerte en la idea de participación ciudadana. En esta forma consideramos que el PNPD constituye un *resultado* político producto del enfrentamiento entre distintos sectores dentro del escenario político argentino, constituido en torno a la “cuestión” de la “inseguridad”. Resultado que se encuentra en línea con las transformaciones que en el campo de la política criminal se producen en el ámbito internacional durante este período; relacionadas ellas a la noción de “*nueva prevención*”. Aunque la naturaleza de esa vinculación sea aún un campo abierto a la investigación empírica.

## BIBLIOGRAFÍA

Allison, Graham (1992) "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La Hechura de las Políticas*, Miguel Angel Porrua, México.

Baratta, A. (1997): "Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social", en Carranza, E. (coord.): *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI editores, México DF.

Crawford, Adam (1998) *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Harlow.

Wacquant, Loiq. (2000) *Las cárceles de la miseria*, Manantial, Buenos Aires.

Feeley, M. y J. Simon (1998) "La nueva penología: Notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones", en *Revista Delito y Sociedad*, N° 6-7, pp. 33-58.

Foucault, M. (1983) "Sujeto y Poder", en Dreyfus L. y P. Rabinow, Michel Foucault. *Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Nueva Visión, Bs. As.

Rangugni, Victoria. (2004) "Transformaciones del Estado y Políticas de Control del Delito en la Argentina de los '90", en Muñagorri y Pegoraro (comp) *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina, Estrategias, Políticas, Actores, Perspectivas, Resultados*, Oñati Proceedings, Editoria Dickinson, Madrid, España.

Sozzo, M. (2000) "Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito", en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, N° 10, Buenos Aires.

Subirats, Joan (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Daroqui, Alcira (2003) "Las seguridades perdidas" en *Argumentos*, Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.