

## Imaginarios políticos y políticas estatales respecto de la violencia y la inseguridad

Javier Moreira Slepoy<sup>1</sup>

### *El ascenso de la inseguridad como problemática social. Un marco de comprensión en torno a las transformaciones estatales*

Ciertamente, el conjunto de los gobiernos y las sociedades contemporáneas han hecho de la inseguridad una cuestión central. Es una cuestión global que, aunque presenta importantes matices, ocupa la atención de los medios de comunicación, del debate político, y la principal preocupación de la mayoría de la población. Desde una perspectiva histórica, actualmente las personas se encuentran mucho más seguras que antes, esto se refleja en tasas de victimización muy inferiores a las de los siglos XIII al XVII (Nievas, 2013). El afianzamiento de los Estados como legítimos reclamadores de violencia en términos de Weber, la extensión y aceptación de normas jurídicas asociadas a la protección de la propiedad privada, más la construcción de una institucionalidad (estatal y social) destinada a la construcción del lazo social, sentaron las condiciones para una existencia relativamente pacífica y segura.

La coronación de este proceso de pacificación e integración social se plasmó en el orden bienestarista con sus particulares arreglos nacionales<sup>2</sup>. Este periodo se caracterizó, entre otras cosas, por la conciliación de los intereses del capital y el trabajo, facilitando la acumulación del capital y simultáneamente la integración de amplios sectores de la población. Ciertamente tal “Pacto de Paz” (Castel, 1995), institucionalmente forjado, estaba fijado en subjetividades políticas y sociales que lo reproducían y los legitimaban más allá de las innumerables contradicciones que lo asediaban. El orden bienestarista/populistas fue objeto de numerosos cuestionamientos de diversa procedencia teórica y política. Críticas por su paternalismo y desmovilización ciudadana, la erosión de valores republicanos, su tendencia “normalizadora” en cuestiones de género y de familia, la obsesión trabajista/productivista, sus perversos efectos en el medioambiente, sus rasgos no democráticos plasmados en su institucionalidad corporativista, finalmente las críticas por la des-radicalización política de la sociedad y el fin del imaginario emancipatorio.

Más allá de estas críticas, lo cierto es que este orden se erigió exitosamente en torno a un imaginario muy fuerte vinculado al ascenso social de los “ciudadanos – trabajadores” y sus familias. En este contexto, el papel del Estado consistía -entre otras cosas- en recrear la cohesión por medio de diversas estrategias: la intervención de la economía, la construcción del ciudadano a través de la articulación de un conjunto de instituciones y soportes estatales (trabajo, educación, salud). En términos muy esquemáticos esta era la fórmula de la cohesión social de lo que, en términos de David Harvey (2007), podemos llamar “capitalismo embridado”.

Sin embargo, constituye una simplificación imaginaria presentar el capitalismo embridado, como una etapa pacificada, más aún en Latinoamérica. Tal como lo reconoce Castel (1995), la igualdad y justicia social en Europa no fue tan exitosa como se suele suponer. En nuestra región, es imposible no considerar la represión de los

1 Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) – FCS- Universidad Nacional de Córdoba – Universidad Nacional de Villa María. Email de contacto: javiermoreira@yahoo.com

2 Ciertamente para nuestras experiencias latinoamericanas es más acertado la noción de arreglos populistas tal como ha sido caracterizados por la reciente y no tan reciente literatura política.



sectores populares a manos de la alianza entre elites económicas, las fuerzas armadas, y el consentimiento de amplios sectores políticos y de la sociedad civil. En términos de O'Donnell, el Estado Burocrático-Autoritario (BA) que caracterizó a los países del Cono Sur “advino cortando de cuajo la amenaza de una creciente activación política de los sectores populares” (1977:44). En otros términos, el BA se erigió como la respuesta política local al desafío que plantearon los populismos.

En este sentido, la etapa histórica de mayor integración social, trabajo y equidad económica, estuvo acompañada de una intensa violencia política que se llevó numerosas vidas y puso límites a los procesos de construcción política de los sectores populares. La estatalidad, además de haber tendido a la cohesión social, estuvo igualmente predispuesta al estado de excepción “bajo las formas del estado de sitio, estado de emergencia y otras figuras legales” (Calveiro, 2008:25) que se utilizan para ampliar sus atribuciones. En este contexto, por un lado, la violencia se enmarcaba en las tradicionales coordenadas de la política, esto es en el marco de la transformación/conservación de determinado orden político definido por criterios de justicia/injusticia a instancias de la acción de movimientos colectivos en pugna. Por otro lado, la inseguridad, no era de las personas, sino de la nación. La “Doctrina de la Seguridad Nacional” que justificó el terrorismo de Estado en América Latina bajo la dirección estratégica de los Estados Unidos, supuso la militarización de la estatalidad, la subordinación de la sociedad civil al Estado y la relocalización del enemigo hacia dentro de las fronteras nacionales asociada a la idea de la amenaza subversiva.

El advenimiento de la democracia en la década de los 80 y la debacle de la Unión Soviética, supuso una transformación profunda del orden mundial y nacional. En términos generales, las mismas tuvieron como efectos principales la hegemonía de los Estados Unidos, la profundización y aceleramiento de los procesos de globalización, la financiarización de la economía y la reforma de los Estados Nacionales<sup>3</sup>. En términos de Jessop (2006) se produce una desnacionalización del Estado y, por otro lado, una desestatización de la política.

El paso del capitalismo embrudado al capitalismo neoliberal produjo, más que el debilitamiento del Estado Nación, una reconfiguración de sus roles, funciones y modos de legitimación. Varios de los más interesantes análisis de estos procesos sostienen que tales transformaciones han propiciado un cambio a una forma de Estado Nacional de Competencia (Hirsch, 2001; Jessop, 2017) que en definitiva supuso una restauración del poder de las clases dominantes (Harvey; 2007). Tales transformaciones, sucedidas en el orden de lo estructural, estuvieron acompañadas de transformaciones en el orden imaginario/ideológico del orden político de posguerra, vinculadas a la existencia de lo colectivo<sup>4</sup>, plasmado en organizaciones, prácticas, instituciones y subjetividades. El neoliberalismo supuso, parafraseando a Polanyi (2007), una nueva “Gran Transformación” no solo en las formas de acumulación del capital, sino también en las formas de existencias y legitimidad de la política y el Estado, la relación entre individuo y comunidad.

El neoliberalismo, y este es un aspecto de importancia central para la comprensión del fenómeno de la violencia y la inseguridad, erosionó el lazo social construido en torno a la noción de ciudadanía y sus significados asociados (y también en pugna) de igualdad, libertad, responsabilidad, solidaridad, compromiso con la comunidad, etc. Como se mencionó, en esta configuración del lazo social anclada en la subjetividad ciudadana, el

3 Evitamos hablar de “achicamiento” o debilitamiento de los “Estados”.

4 Sin dudas la conocida afirmación de Margaret Thatcher en 1987, en una entrevista en la que afirmaba que “la sociedad no existe. Existen hombres y mujeres individuales y existen también familias” es clarificadora sobre los nuevos contornos que se inauguraban de la mano del neoliberalismo.



rol del Estado Nacional fue central. El lazo social fue posible a instancias de la producción estatal de subjetividades ciudadanas en tanto sujeto-trabajador, el sujeto-elector, el sujeto-escolarizado, sujeto- acreedor de protecciones sociales, etc. A pesar de ello, como menciona Lewkowicz (2012), este orden social no supuso la existencia de un lazo robusto como en las comunidades antiguas. Más bien, lo particular fue que la precariedad de este lazo (de todo lazo), que posibilitó lo que actualmente llamamos “cohesión social”, estuvo apuntalado por unas ficciones, un imaginario compartido, hegemónico, que brinda consistencia y posibilitó ese orden.

Por otro lado, estas ficciones/imaginarios erigidos a instancias del Estado Nación, que hicieron posible la “cohesión social”, no fueron una suerte de entelequia abstracta o ideal, sino que, como menciona Castoriadis (1985), se plasmaron en dispositivos institucionales. En este sentido, la eficacia socio-política del imaginario ciudadano estuvo anclada en la existencia y organización de un conjunto de instituciones vinculadas a las formas del sujeto ciudadano (industria, escuela, sistema político, seguridad social, etc.). En este sentido, la cohesión social obedeció tanto a un imaginario que la habilitó, como a una configuración institucional que la organizó como un sistema coherente y articulado entre sí que daba cuenta de las diferentes posiciones de sujeto o, en términos de cierta sociología de la modernidad tardía, gestionaba los riegos sociales. Nos importa recalcar la dimensión institucional del Estado Nación con altos grados de coherencia, sistematicidad, unicidad y soberanía que fueron una dimensión central en estos procesos y que fueron transformados por el neoliberalismo.

Tales dinámicas expresadas “por arriba” (en las estructuras) y “por debajo” (en las subjetividades) y cristalizadas en nuevas formas institucionales (en sentido amplio) constituyen, desde nuestro punto de vista, un abordaje fructífero para comprender los nuevos contornos de violencia y de las políticas estatales en este periodo, desprendiéndonos de las miradas institucionalistas y técnicas que hegemonizan los marcos interpretativos sobre la inseguridad y las políticas públicas. Sobre estos aspectos nos abocaremos a continuación.<sup>5</sup>

### ***La inseguridad: una radiografía de la cuestión en contexto.***

De manera coincidente con los numerosos estudios sobre la problemática, entendemos que la cuestión de la inseguridad trasunta a dos dimensiones vinculadas, aunque no por ello coherentes entre sí. Por un lado, existe una dimensión “objetiva” asociada a la cantidad de delitos y hechos de violencia concretos y por otro, una dimensión “subjetiva”, asentada en el miedo que asedia a las personas, se haya o no sido víctima de hechos delictivos o violentos.

El informe “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano” (2013) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), indica que en nuestro país la problemática central está relacionada con los delitos contra la propiedad más que contra la vida. En este sentido, Argentina junto con Uruguay y Chile presentan los menores índices de homicidios con menos de seis crímenes cada cien mil habitantes. Como contrapartida de los bajo índices de homicidios, la Argentina tiene una de las tasas más altas de robos de la región con 973, 3 hechos cada 100.000 habitantes. Los datos del Sistema de Información Criminal indican que, en Argentina, entre los años 1990 y 2007 la tasa de delitos que creció en un 145% (Miguez, 2013).

<sup>5</sup> Resulta redundante agregar que la perspectiva acá esbozada si bien reconoce valiosos aportes de los estudios de la criminología y la sociología del delito, intenta sostener una aproximación ligada a los estudios del Estado y la Teoría Política.



De acuerdo al informe del PNUD (2013), los principales “productores de inseguridad” en Argentina son personas jóvenes y en su inmensa mayoría varones. Un dato significativo es que han tenido una relación positiva con el mundo del trabajo puesto que en promedio casi el 50% empezó a trabajar antes de los 15 años, el 70% trabajaba hasta un mes antes de ser recluido, en Brasil en un porcentaje similar, en Chile este porcentaje es del 60% y se incrementa en países como México, Perú y El Salvador donde los delincuentes-trabajadores son más del 80%. El informe propone la conjetura de que la precariedad del empleo y los bajos salarios empujaron a estos sectores poblacionales a complementar su ingreso a través de medios no legales. Lo que no alcanza a elucidarse es la finalidad de ese complemento de ingresos, si fue para alcanzar los niveles apropiados de consumo de bienes y servicios esenciales o si fue un consumo dirigido a bienes no esenciales. La comprensión de las finalidades de la acción -incluso los robos- es absolutamente central para comprender este o cualquier hecho social.

En cuanto a la caracterización de los productores de inseguridad y el sistema educativo, el informe constata que más del 80% de los productores de inseguridad en la región han permanecido al menos doce años en el sistema educativo. En este sentido se registra también una tendencia contradictoria o al menos paradójica, puesto que las tendencias al incremento de actos delictivos están acompañadas de un incremento regional de los niveles de alfabetización a través de una ampliación de las coberturas tanto en la educación primaria como secundaria.

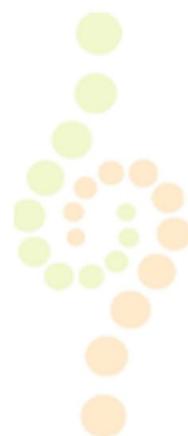
Por último, un dato de contexto que nos resulta interesante destacar para comprender el fenómeno de la inseguridad es el crecimiento -en el mismo período contemplado por el informe PNUD- que han tenido las clases medias en la región y la extensión de protecciones y políticas sociales a sectores excluidos por el neoliberalismo con resultados ciertos de una disminución de los niveles de pobreza e indigencia. En este sentido el informe del Banco Mundial “La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina” (Ferreira et.al., 2013) indica que en la región se registró un aumento del 50%, pasando de 103 millones en el año 2003 a 152 millones de personas en el año 2009. En Argentina este crecimiento fue aún más significativo puesto que en el mismo período la composición de la clase media pasó de 9.3 millones a 18.6 millones de personas, lo que representan el 25% de la población total seguido por Brasil con el 22% y con Uruguay con el 20%. Entre los factores del mejoramiento el informe destaca, entre otros, la mayor cobertura educativa y mayores niveles de empleo formal.

Respecto de las políticas y protecciones sociales los organismos señalan mejoramientos de tipo cuantitativo como cualitativo. Ciertamente la conjunción de políticas heterodoxas en el económico, las estrategias regionales de inserción en el mundo, la expansión de políticas sociales -principalmente bajo el formato de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)-,<sup>6</sup> las políticas activas de empleo, el mejoramiento y extensión de la infraestructura, etc., han sido eficaces en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia. Así, de acuerdo al Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulado “Panorama Social de América Latina” (2014), el porcentaje de la pobreza en la región ha sido 48,4% en 1990, 43,9% en el 2002 y de 28% en el 2014, mientras que los porcentajes de indigencia han pasado de 22,6% en 1990, 19,3% en el 2002 y del 12% en el 2014. Como en otras dimensiones, Uruguay, Argentina y Chile son los países con mejores indicadores, con niveles de pobreza de 9%, 8% y 7% respectivamente.

Otra dimensión que sin dudas debe ser incorporada para comprender el fenómeno de la inseguridad tiene que ver con el fuerte incremento de las fuerzas represivas tanto

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo en Argentina, La Bolsa Familia en Brasil.





en la Argentina como en la región. De acuerdo al informe de la Corporación Andina de Fomento (CAF) “Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito” (Sanguinetti et. al., 2014), Uruguay es el país con mayor cantidad de policías por cada 100.000 habitantes, con 876 agentes seguido por México, con 448 agente, Bolivia, 363 agentes, Colombia, 350 agentes, Chile tiene 318 policías por cada 100.000, Venezuela, 298, Argentina, 222 y Brasil solo 178.

En este sentido la cuestión de la inseguridad y la violencia no parece responder a los mejoramientos de los niveles de empleo, de escolaridad, de consumo, ni siquiera parece responder a la masiva incorporación de efectivos policiales en la mayoría de los países de latinoamericanos. Recuperando la conocida figura de Bourdieu (2002), ni la “mano izquierda”, como sedimentos institucionales de las luchas sociales del pasado, ni la “mano derecha del Estado”, como institucionalidad de los impulsos mercantilizadores y/o represivos, han podido morigerar los niveles de violencia e inseguridad en la región. Peck, repasando las contribuciones de Wacquant, menciona que el neoliberalismo ha producido innovaciones institucionales de la mano de cuatro tendencias:

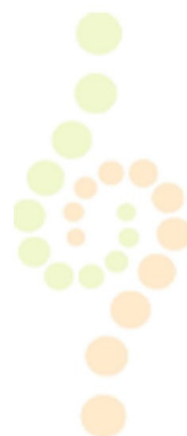
Primero, el abultado complejo carcelario asume nuevos y decisivos roles junto con las múltiples funciones “económicas” del Estado, que se transforma claramente en un brazo derecho musculado (y masculinizado), el ala autoritaria del Estado neoliberal. Segundo, las funciones residuales del brazo izquierdo (o del Estado social) han sido profundamente transformadas a través de lógicas workfare de modificación de las conductas individuales y subordinación al mercado. Tercero, las innovaciones en el arte de gobernar contemporáneo se reflejan en la relación ambidiestra, cada vez más complicada, entre las alas autoritaria y asistencial del Estado, entre las cuales se ejerce cada vez más presión en los dilemas regulatorios de la flexibilización laboral y la marginalidad social avanzada. Y cuarto, este acoplamiento sin precedentes históricos, que quizá sea pertinente caracterizar como una simbiosis antes que como una unidad institucional e ideológica, no se registra solamente en los altos escalones del Estado, sino también a través del conjunto de lógicas y dinámicas de regulación del nivel “más bajo”, especialmente en las áreas deprimidas de las ciudades (2011:2).

### ***La dimensión subjetiva: medios, movilizaciones y demandas de seguridad***

Como vimos anteriormente, resulta paradójico para los esquemas conceptuales heredados, entender la inflexibilidad y la (aparente) inexorabilidad del crecimiento de la tasa de delitos no solo en el marco de la retracción del Estado y las protecciones sociales sino también en un contexto político de ampliación de derechos y protecciones sociales. El “mundo del delito” se desengancha del “mundo del trabajo”, del “mundo de la instrucción”, del “mundo de las protecciones sociales”, es decir, los tradicionales resortes de la “cohesión social” puestos en marcha por los Estados Nacionales. El delito crece.

No obstante, y como contraparte, para muchos estudiosos del tema, tal incremento no encuentra una “correlación racional” con la alarma social, el miedo o en términos más extendidos, con la sensación de inseguridad. Es decir, habría un elemento “irracional” entendido de forma vulgar como la conexión entre las posibilidades de sufrir en carne propia la experiencia de la inseguridad -tasa de victimización en términos técnicos-, la sensación de inseguridad y adicionalmente, su emergencia en la “arena política” como demanda y oferta de más “políticas de seguridad”.

Como demuestran Dammert et. al. (2010) no existe una relación atendible entre la percepción de la inseguridad y los indicadores objetivos. Más aún, los estudios



comparativos realizados arrojan resultados paradójicos en tanto los datos sobre las mayores “tasas de victimización”<sup>7</sup> (Argentina, Chile, Uruguay) son muchos mayores que en países donde los homicidios son una verdadera epidemia como Honduras, Venezuela, El Salvador, Guatemala<sup>8</sup> y las tasas de victimización son sorprendentemente bajas. Coincidimos con Dammert et. al. (2010) en que es claro en que en tales inconsistencias existen una serie de problemas metodológicos y de conceptualización sobre lo que es y no es inseguridad. Quizás tales limitaciones obedezcan, en última instancia, a la dificultad de comparar cuantitativamente construcciones sociales, culturales y políticas como las que el fenómeno de inseguridad (objetiva/subjetiva) configura.

Como contracara de la inconsistencia entre “realidad” y “sensación” encontramos la consistencia interna, homogeneidad de este sentimiento de inseguridad y miedo en tanto su prevalencia prescinde de clases, género y territorialidades. Todos, en todos lados, tenemos miedo y nos sentimos inseguros configurando una suerte de núcleo duro de la subjetividad contemporánea. En este sentido, nos parece relevante tratar de entender la matriz política en que tales subjetividades temerosas y portadoras de demandas de seguridad son formadas. En este registro, en el de la subjetividad (y no el de las metodologías) es donde ubicamos la cuestión del miedo como núcleo de las demandas sociales, el discurso político y las políticas estatales.

Un extenso debate en torno a la construcción subjetiva del miedo y la inseguridad se encuentra vinculada a la responsabilidad que les cabe a los medios de comunicación. Desde muchos sectores sociales, pero principalmente desde los diversos gobiernos, se suele acusar a los medios de azuzar estos sentimientos entre la población, sea en función de lógicas de mercado (aumentar ventas, ganar audiencias), sea como estrategias de producción de opiniones críticas y contrarias a los gobiernos de turno.

De acuerdo a Kessler y Focás (2014), si bien la representación mediática sobre la criminalidad se ha transformado en los últimos años, a través de un crecimiento cuantitativo y una “transición cualitativa” (generalización de hechos singulares, fragmentación de las noticias y su contexto, una creciente centralidad en las víctimas y apelación constante a la emocionalidad del público, la configuración de una figura repetida de temor -jóvenes, varones, pobres, morochos- y la apelación a las figuras de las olas y modas delictuales) es discutible que la sensación de inseguridad y el temor -como forma de estar en el mundo en las sociedades actuales- sea un producto de las programaciones televisivas y las políticas editoriales de los diarios. Aunque, claro está, los medios de comunicación, lejos están del ideal liberal de ser espacios transparentes al servicio de la democracia y la ciudadanía.

Para Kessler y Focás el temor y el sentimiento de inseguridad deben ser abordados como “un problema social y político con autonomía relativa frente al delito y sus políticas” (2014:147). Compartimos esta perspectiva de forma parcial en tanto, a diferencia de los autores, el problema en cuestión no es social, sino eminentemente político, en tanto lo que se pone en juego son cuestiones tales como el orden político, la idea de comunidad, la democracia, los derechos, etc., en un contexto de reorganización de la hegemonía a nivel global. Proponemos entonces que el miedo y la inseguridad tienen principalmente un status político en cuanto es una nueva forma de construcción del lazo político y la

7 Elaborados a partir de encuestas a personas donde se les consulta si es que han sido víctima de delitos en un periodo determinados, por ejemplo, en los últimos 12 meses.

8 La Tasa de homicidios es usada como variable proxy de la tasa de victimización. Para ver tales contradicciones comparamos Argentina y Honduras. Mientras que Argentina lidera el ranking de victimización con el 27,47%, Honduras ocupa los últimos lugares con el 13,7%. Si tomamos la tasa de homicidios cada 100.00 habitantes la situación se invierte absolutamente. Honduras lidera la tasa de homicidios con 58 y Argentina ocupa los últimos lugares con solo 5,3 homicidios cada 100.000 habitantes.



legitimación estatal en el neoliberalismo.

Un aspecto importante, y novedoso por cierto, en la construcción subjetiva de la problemática de la inseguridad, han sido las prácticas políticas de irrupción en el espacio público a través de movilizaciones sociales, marchas de silencio, escraches,<sup>9</sup> agresiones a instituciones estatales (comisarias, tribunales) y practicas colectivas de justicias por mano propia.<sup>10</sup> La crisis del 2001 constituyó un punto de inflexión en la Argentina en cuanto abrió un periodo de subjetivación política en donde una multiplicidad de demandas sociales se expresaron por fuera de los habituales y -en muchos casos- obsoletos canales institucionales tradicionales. Marchas, piquetes, asambleas ciudadanas, cacerolazos, albergaban en su seno sentidos múltiples, cruzados y ciertamente ambivalentes para los esquemas interpretativos heredados.

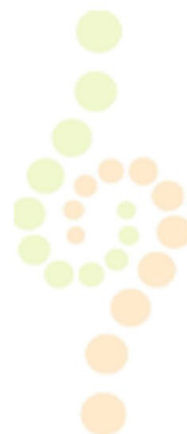
En este sentido, la demanda de seguridad, emergió articulada con demandas de trabajo, defensa de los derechos de propiedad, democratización y apertura de las instituciones, castigo a la corrupción, fin de la impunidad, etc. Como menciona Lewkowicz (2012), todas estas demandas, como las prácticas colectivas emergentes, supusieron formas de subjetivación extrañas a las prácticas ciudadanas tradicionales. Prácticas y demandas de esquivo representación institucional y de dificultosa domesticación de sus significados. En este sentido, de difícil intervención estatal, y en donde las intervenciones nunca se ajustan a las demandas, nunca serán suficientes.

Ciertamente las marchas realizadas por Juan Carlos Blumberg constituyeron un hecho central en la conformación del imaginario subyacente en las demandas por mayor seguridad. El 1 de Abril del 2004 en las inmediaciones del Congreso Nacional, más de 150.000 personas, entonaban las estrofas del himno Nacional, coreaban el tradicional “*el pueblo unido jamás será vencido*” y entregaban un petitorio con propuestas para terminar con la inseguridad firmado por 5.125.000 ciudadanos de todo el país (La Nación, 2004). Los principales lineamientos de la propuesta consistían en el endurecimiento de las penas llevando el tope de años de prisión a los 50 años, modificaciones respecto de la regulación de los teléfonos celulares, modificaciones respecto de la libertad condicional y la portación de armas, todas con agravamiento de los castigos. El petitorio se transformó, transcurridas solo dos semanas de dicha marcha y tras una sesión especial del congreso, en lo que se conoció como la “Ley Blumberg” (Ley 25.886). La rápida respuesta institucional que supuso la reforma del código penal ciertamente no mejoro los índices de inseguridad ni violencia social. Opero sobre las “sensaciones”, sobre la “opinión pública”, terreno movedizo sobre el que se erigen las instituciones en la modernidad tardía y supuso cierta reconstitución de la legitimación estatal ante la ciudadana.

En definitiva, creemos que la cuestión de las “sensaciones” y el “miedo” no pueden ser pensadas solo como una construcción engañosa y deliberada de los medios. El miedo y la inseguridad debe ser pensados como un rasgo del imaginario político contemporáneo y como tal, pensado como construcción magmática en las prácticas colectivas, las instituciones. Las políticas del estado conforman la subjetividad hacia dentro, en donde se configura la sensación de inseguridad y el miedo que atraviesa a las sociedades actuales.

9 Dirigidas a presuntos responsables de la comisión de delitos como violaciones, robos o venta de droga, generalmente vecinos del mismo barrios o zona.

10 Nos referimos a los linchamientos que han cobrado notoriedad mediática recientemente y que en algunos casos han terminado en la muerte del presunto delincuente y otras en la imputación penal de las personas involucradas



### ***Paradigmas en conflicto: Mano Dura y governance democrática de la inseguridad.***

Llegados a esta parte, intentaremos una aproximación a los debates teóricos que suelen orientar el debate político y las diversas propuestas y recomendaciones de políticas públicas en torno a la inseguridad. En términos ya de uso público se contrastan las propuestas de “mano dura” y “tolerancia cero” con aquellas asociadas a la garantía de los derechos fundamentales, el valor supremo de la democracia y una mirada “social” del delito y la violencia.

En definitiva, en el debate sobre la inseguridad, entran en conflicto “la mano derecha” y la “mano izquierda del Estado”. En este marco, son discutidos -en sus aspectos más evidentes- los imaginarios políticos que subyacen y sobre los cuales se construyen y legitiman tales abordajes.

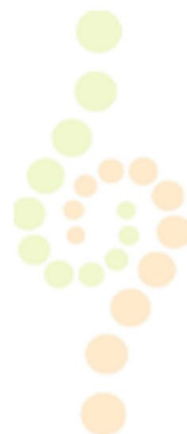
La propuesta de “mano dura” (también asociado a la “tolerancia cero” construida a partir de la “Teoría de la ventana rota”), atractiva y asequible por la simpleza y claridad de sus supuestos y argumentos, ha sido el paradigma dominante que ha acompañado la emergencia de la inseguridad en América Latina de los años noventa a esta parte. Estas políticas, centradas en los gobiernos nacionales, proponen como objetivo disminuir los “incentivos” para la comisión de delitos a través de diversas estrategias y dispositivos: reforma de los códigos penales, incrementos de la dotación de policías, mejoramientos de las infraestructuras, incorporación de tecnología, construcción de cárceles, etc.

Desde la criminología crítica, Baratta (2001) ha denominado este modelo como “ilegítimo”, en el que se presentan algunas o varias de estas notas: (i) reducción de la demanda de seguridad a la demanda de la pena y de seguridad contra la criminalidad donde toda política de seguridad es política criminal; (ii) políticas privadas de seguridad donde la seguridad es por un lado un negocio<sup>11</sup> y donde los ciudadanos se convierten en policías (*neighbourhood watch*); (iii) aceptación de la exclusión social de los cuales siempre provienen los riesgos; (iv) resignación de las potenciales víctimas y autolimitación del uso de los espacios públicos; (v) autoritarismo y subordinación de los derechos ciudadanos al derecho a la seguridad; (vi) política tecnocrática tendiente a la conservación del status quo.

Indudablemente, este enfoque estuvo embebido de las teorías de la elección racional para las cuales las conductas de los individuos se ordenan de acuerdo a un

---

<sup>11</sup> También la expansión de un mercado de la seguridad de la mano de la aparición de cada vez más y mayores empresas de seguridad. Esta tendencia -la de tratar la seguridad con una mercancía transable en un mercado e individualmente consumible- no solo ni principalmente se registra en nuestro país, sino que constituye un fenómeno Latinoamericano, más acentuado allí donde la estatalidad ha sido más endeble y el aluvión neoliberal más fuerte. Como menciona Grimalt, la mercadización de la seguridad expande una lógica oligárquica que rompe con la idea de ciudadanía en tanto que aquellos con mayores recursos económicos dispondrán de mayores niveles de seguridad que aquellos que no produciendo desigualdades en el bienestar que supone la seguridad. El negocio de la seguridad privada parece ser un nuevo y prometedor espacio de negocios y acumulación de capital. De acuerdo al BID, la seguridad privada tiene un crecimiento promedio en la región que va del 10% al 18% en la que trabajan más de dos millones de personas, cifra que supera el total del conjunto de policías en la región. El caso de nuestro país, como se dijo, no es ajeno a estas tendencias ya que de acuerdo a datos provistos por la Cámara Argentina de Seguridad e Investigación (CAESI) para el año 2010 existían más de 700 compañías de seguridad que empleaban formal e informalmente a 250.000 personas y generando un producto de más de \$ 3.200 millones al año y en donde el 70% de la demanda se encuentra concentrada en la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires. Las incorporaciones constantes de personal de seguridad, del 5% interanual, es decir 10.000 vigiladores por año, no encuentra parangón con ninguna otra actividad económica. Cabe mencionar, por último, que recientemente incluso se ha presentado un proyecto firmado por el Diputado Iván Budassi en la legislatura bonaerense para darle poder de policía a las empresas de seguridad privada con lo cual portarían armas y estarían legitimados para actuar en casos flagrantes.





mapa de preferencias bajo criterios estrictamente racionales (Pizzorno, 1989). Bajo este razonamiento, las políticas de seguridad se reducen a políticas criminales en tanto incentivos negativos para la comisión de hechos delictivos y violentos. La inseguridad es una cuestión de oportunidades y el delincuente un ser libre, racional, que delinque tras una evaluación de costes y beneficios.

Complementariamente, este enfoque adopto un cariz profundamente tecnocrático, sedimentado y promovido por los organismos internacionales y los numerosos think tanks y especialistas en seguridad preocupados más en las aristas técnicas de las políticas. Las propuestas de mejorar los equipamientos, incorporar tecnología, cámaras de seguridad, incrementar, profesionalizar y modernizar las policías son, desde nuestro punto de vista, tributarias de un imaginario de perfeccionamiento del control.

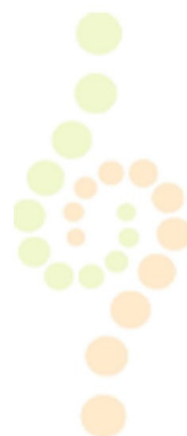
Otras interpretaciones, como las de Garland (2006), Pavarini y Melossi (1980) y Sozzo (2008) en nuestro país, señalan la emergencia de una suerte de “populismo penal” en donde la inseguridad se transforma en herramienta del debate político-electoral, sea para recomponer apoyos debilitados, sea para construir estos apoyos populares. La posición de estos autores es bien resumida por Sozzo para quien:

La inseguridad urbana se fue transformando así en un objeto de intercambio político, una “mercancía política”, a través de la cual se buscaba la producción de consenso político y en el límite, electoral. Se trata de un nuevo tipo de “politización” -de una materia ya reconocida desde los más variados puntos de vista como “política”. Tal vez se podría pensar más bien como una “electoralización”. Las medidas destinadas a enfrentar la inseguridad urbana -en el centro de las demandas de los ciudadanos- se instalaron como un elemento fundamental en el “hacer política”. Y especialmente en las campañas electorales, uno de los territorios privilegiados en el cual los actores políticos se jugaban la posibilidad de transformarse en “Príncipe” o seguir siéndolo. (2008: s/n).

La “Tolerancia Cero” como la política de seguridad típica del periodo neoliberal “paradójicamente” conjuga elección racional, teoría neoclásica y discurso técnico con construcciones míticas e irracionales de la sociedad, de la violencia y el delito, en la que el “miedo” tiene un lugar nodal en el orden político. Esto es así en tanto funciona, siguiendo a Pavarini y Melossi (1980), como fuerza de legitimación desde abajo, no solo en las políticas de seguridad, sino en todo el sistema de dominación social. El miedo como sustrato democrático-popular representa la contracara del hiper - individualismo - racional del “*homo-economicus*”.

No obstante, esto no es paradójico ni singular del campo de las políticas de seguridad, sino la característica en la que el orden neoliberal fue impuesto en todos los espacios sociales y políticos. Tal como propone Laclau (2005), hay una dicotomización del espacio político entre nosotros y ellos, entre buenos y malos, entre delincuentes y ciudadanos. No obstante, esta lógica aparece abstraída del mundo de la política emergiendo como un enfrentamiento pre-político y natural que se dirime en términos bélicos, como una “guerra contra el delito”.

Disputando con el paradigma del “populismo punitivo” emerge, con muchas variantes y matices, otro paradigma, que suele denominarse como de “Seguridad integral”, “Seguridad Ciudadana”, “Seguridad Humana”, “Seguridad Democrática” etc., bajo el supuesto del fracaso y el reduccionismo de las políticas de mano dura. Para esta



perspectiva, la inseguridad en un fenómeno complejo y multidimensional<sup>12</sup>. La primera inflexión que se advierte es el desbordamiento de las problemáticas de seguridad respecto de los confines represivos de la política criminal y la acción policial. En este sentido, esta perspectiva propone una estrategia participativa tanto en el espacio estatal (incorporando sectores no vinculados al control, niveles locales del Estado) como en el espacio público no estatal (ONGs, organizaciones sociales, vecinales y comunitarias), Universidades, etc. Para algunos, la participación de organismos multilaterales e incluso las empresas bajo distintas modalidades también son necesarias.

En este sentido, como en otras políticas y problemáticas, se propone la superación del paradigma Estado-Céntrico y las políticas nacionales propias del paradigma punitivo a través de la participación social y la descentralización de las políticas de seguridad. Habría, bajo esta perspectiva, configuraciones y tramas locales particulares respecto de la inseguridad. Emerge también bajo esta perspectiva los nuevos modelos de gestión de lo público tendientes a la construcción de redes y governance más democráticos y acordes a los cada vez más complejos problemas públicos. A través, por ejemplo, de comités de seguridad ciudadana, serenazgos municipales, patrullajes locales civiles en coordinación con las policías, programas de responsabilidad empresarial, transferencias académicas, programas de prevención sociales del delito y situaciones de riesgo etc. Estas políticas son cada vez más extendidas entre las ciudades de Latinoamérica configurando una suerte de “municipalización de las políticas de seguridad”.

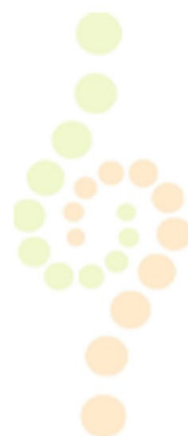
Una diferencia relevante entre uno y otro caso, es que, a diferencia de la municipalización de los servicios de salud, educación, que fueron realizados a pesar de la voluntad política de los receptores, las transferencias de policías, recursos y dispositivos de represión y control no policial es una demanda -en muchos casos- de los espacios locales. Complementariamente, a diferencia del paradigma “populista”, se defiende la idea constitucionalista de democracia y derechos humanos en donde las políticas criminales y represivas se articulan como un elemento subsidiario de una política integral de la defensa de derechos (Baratta, 2001). En definitiva, se defiende la idea de gestión de los conflictos y las conductas violentas en el marco de la defensa irrestricta del Estado de Derecho y un derecho penal mínimo.

Bajo este paraguas conceptual, se viene abogando por dos procesos complementarios. Por un lado, la apertura y “des-policialización de las políticas de seguridad ciudadana” y, por otro, la democratización de la institución policial. Estas propuestas obedecen a que, como mencionan Sain (2005) y Binder (2009), las políticas de seguridad se han caracterizado por el desgobierno político y delegación de las políticas en las cúpulas policiales cada vez más autonomizados y corporativos y con inexistentes controles democráticos.

Finalmente, algunas de las contribuciones proponen que la resolución, al menos la gestión de la problemática de la violencia y la inseguridad en el marco del Estado de Derecho, dependen de la capacidad de las sociedades para generar grados significativos de cohesión social; de regenerar el lazo social horadado por el aluvión neoliberal (Dammert, 2011). Hay en tales perspectivas, cierto llamado de atención a los abordajes jurídicos-institucionalistas que ponen el acento en la vigencia del Estado de Derecho. Sin negar la importancia de estos, esta perspectiva recupera las tradiciones del bienestarismo a través de políticas de inclusión de corte universalista que reconstituyan el sentido de comunidad y de confianza social.

---

12 Si bien esta perspectiva es amplia y matizada creemos que las contribuciones de Lucia Dammert son clarificadores respecto de esta “familia de conceptualizaciones” y sobre sus trabajos nos enfocamos.



No obstante, como reconocen muchos de los defensores de este paradigma, la realidad muestra que en general, las políticas públicas siguen hegemonizadas por el paradigma represivo. El enfoque integral es aún un discurso marginal en el campo político y en los casos en que se ha realizados avances los resultados nos han sido satisfactorios. Por ejemplo, la participación social ha demostrado (lo esperable) que los ciudadanos demandan más policías y más dureza en la pena y la represión. La participación ha terminado legitimando políticas reñidas con el Estado de Derecho. Las políticas de inclusión social han experimentado mejoras significativas en Latinoamérica en los últimos años, aunque los índices de violencia y la sensación de inseguridad no han cedido. Ni la “mano derecha”, ni la “mano izquierda” del Estado parecen dar cuenta de estos fenómenos. Algo no funciona, algo ha cambiado.

### ***Palabras finales: Neoliberalismo, Estado e imaginarios políticos de las políticas de seguridad***

A lo largo de estas páginas hemos tratado de reconstruir el debate en torno a la inseguridad en nuestras sociedades. Elípticamente hemos inscripto la problemática en el marco del neoliberalismo, se ha repasado la dualidad objetiva y subjetiva del fenómeno destacando la falta de proporcionalidad entre una u otra. Se ha recuperado las perspectivas en pugna respecto a las políticas públicas, una hegemónica (mano dura) y otra en formación y periférica aun (seguridad democrática con cohesión). Hemos sugerido, al fin de cuentas, que la violencia y sobre todo el miedo son autoinmunes. Cualquier cosa que se haga termina agudizando los síntomas.

Nos parece que nos enfrentamos a un “problema nuevo”, no porque el hecho de la violencia y la inseguridad sean fenómenos recientes, claro está, sino porque hay una nueva configuración de estructuras, prácticas, imaginarios y sentidos que se entrelazan. Al mismo tiempo, las instituciones con las cuales contamos para dar cuenta de tal configuración es obsoleta; son instituciones *zombis* que parecen existir -balbucean y se arrastran espasmódicamente tras la cuestión- pero que en realidad están muertas. Este nos parece que es un problema y que se presentan de distinto modo en los paradigmas de la “mano dura” y el de la “cohesión social”.

¿Cómo comprender el neoliberalismo y cómo repercute en nuestro interrogante? Veamos. Lo primero que nos parece importante destacar es que el neoliberalismo (como la inseguridad) tiene un doble desenvolvimiento. Por un lado, un desenvolvimiento estructural, “por arriba”, plasmado en las reformas económicas, el mercado del trabajo, la reforma del Estado, los organismos multilaterales, la globalización y financiarización de la economía, para mencionar algunos componentes. Por otro, el neoliberalismo tiene un desenvolvimiento subjetivo, “por abajo”, hay un despliegue de una nueva racionalidad, una “razón neoliberal” que trastoca las prácticas, las dinámicas de lo político y lo institucional y fundamentalmente, para nuestro problema, la lógica de lo estatal (Gago, 2014). La diferencia entre lo estructural y lo subjetivo es, desde este punto de vista, solo analítica. Es imposible diseccionar la realidad y separar ambas dimensiones. La una sin la otra no tienen existencia posible. Esto le cabe a la cuestión de la inseguridad. La respuesta solo será posible en tanto sea una respuesta objetiva-estructural y subjetiva-imaginaria. Legítimamente cabe interrogarse sobre las posibilidades de esto en el orden político contemporáneo.

En el neoliberalismo el Estado tiende a convertirse en un mero dispositivo técnico-administrativo y progresivamente deja de proveer los sentidos subjetivos ligados a la ciudadanía, aunque sus tareas técnicas-administrativas, ligadas a la idea de gestión (de la pobreza, de la salud o la inseguridad) deben seguir siendo provistas con efectividad.



Es decir, tales tareas de gestiones pierden el “aura” de la ciudadanía. No se gestiona para ciudadanos que comparten una historia sino para individuos que intercambian productos (seguridad) en un mercado que, como en otros mercados, la utilidad social “objetiva” se subordina a la satisfacción “subjetiva” del ciudadano consumidor que en el campo de la seguridad se plasma en la idea de sensación de seguridad.

Siguiendo a Lewkowicz (2012) esto tiene dos consecuencias relevantes. Por un lado, se destruye el lazo social no solo para los excluidos sino también para los incluidos. La diferencia excluidos/incluidos pierde progresivamente relevancia. No hay afuera ni adentro porque la idea misma de lugar se disuelve. Simultáneamente, las posibilidades de cohesión social dependen de la cohesión de las instituciones. El neoliberalismo fragmenta y re-articula “negociada y suavemente” (governance). La institucionalidad se desestataliza y se disuelve en la sociedad y en el mercado. Hacia dentro del Estado hay descentralizaciones, desconcentraciones y pérdida de coherencia. La educación no supone empleo, el empleo no supone inclusión, la inclusión no supone cohesión.

Los límites entonces en ambos paradigmas en torno a la seguridad pública -el paradigma de la “mano dura” y el de la “seguridad democrática”- es que operan, de distinta manera, en un imaginario que ha quedado perimido a instancias del neoliberalismo: el del Estado Nación. El primero, bajo el supuesto que los “incentivos negativos” del estado represivo son más poderosos que los incentivos positivos del mercado y el consumo. El segundo, suponiendo que el Estado puede reconstruir el imaginario ciudadano y ser un vector de cohesión social. Ciertamente, ni en uno ni en otro caso, abonamos la idea de que el Estado haya perdido totalmente sus “poderes” respecto de la sociedad. Ciertamente aun los tiene. Lo que sugerimos es que el neoliberalismo trastoca el status del Estado y la violencia en las sociedades actuales y sobre las cuales las tradiciones de pensamiento heredado en los que se reconocen ambos paradigmas no pueden dar respuesta.

### **Referencias bibliográficas**

- BARATTA, A. (2001) Seguridad. Revista Capítulo Criminológico, Vol 29, N° 2, pp. 1-24.
- BINDER, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En G. Kessler (Comp.), Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigma, reforma policial y políticas innovadoras”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Edhasa, pp. 25-36.
- BOURDIEU, P. (2002). La mano izquierda y la mano derecha del estado. Revista Colombiana de Educación, 2002, (42), Universidad Pedagógica Nacional. <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/5483/4509>
- CALVEIRO, P. (2008). Acerca de la difícil relación entre violencia y resistencia. En M. López Maya, N. I. Carrera y P. Calveiro (Edts.) Luchas contra-hegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina. Buenos Aires: CLACSO, pp. 23-46.
- CASTEL, R. (1995). La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós.
- CASTORIADIS, C. (1985). La institución imaginaria de la sociedad Vol II. Barcelona: Tusquets.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2014). Panorama Social de América Latina, 2014. (LC/G.2635-P). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- DAMMERT, L. (2011). Desafíos para la seguridad ciudadana y la cohesión social. Documento presentado en el II Dialogo regional “Seguridad Ciudadana y





- Gobernanza Multinivel para la Cohesión social Local". San Salvador, 9 y 10 de Junio del 2011.
- DAMMERT, L., SALASAR, F. MONTT, C. Y GONZALES P. (2010). Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas. Santiago de Chile: FLACSO Chile y Banco Interamericano de Desarrollo.
- FERREIRA, F. H. G., MESSINA, J., RIGOLINI J., LÓPEZ-CALVA L.F., LUGO M. A. Y VAKIS, R. (2013). La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina. Washington, DC: Banco Mundial.
- GARLAND, D. (2006). Las contradicciones de la sociedad punitiva. Delito y Sociedad, N°22, UNL Ediciones, Santa Fe, pp.93-111.
- GAGO, V. (2014). La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular. Buenos Aires: Ediciones Tinta Limón.
- HARVEY, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. Madrid: Akal.
- HIRSCH, J. (2001). El Estado nacional de competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global. D.F. México: División de Ciencias Sociales y Humanidades (DCSH/UAM-X) Universidad Autónoma Metropolitana.
- JESSOP, B. (2017). El Estado: pasado, presente, futuro. Madrid: Los libros de la Catarata.
- \_\_\_\_\_ (2006). Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional. Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la reinención de la gobernancia. Revista DAAGPE N° 7. Santa Fe, Argentina.
- KESSLER, G. y FOCÁS, B. M. (2014). ¿Responsables del temor?: Medios y sentimiento de inseguridad en América Latina. Nueva Sociedad, N°249, Fundación Foro Nueva Sociedad, pp.137-148.
- LACLAU, E. (2005). La razón populista. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LA NACIÓN, (2004). Multitudinaria marcha contra la inseguridad. La Nación. <http://www.lanacion.com.ar/588493-multitudinaria-marcha-contra-la-inseguridad>
- LEWKOWICZ, I. (2012). Pensar sin estado. La subjetividad en la era de la fluidez. Buenos Aires: Paidós.
- MIGUEZ, D. (2013). Experiencias, sensaciones y demandas de (in)seguridad ciudadana: configuraciones complejas en la Argentina reciente. Revista Estudios Socio-Jurídicos. 2013, 15, (1), pp. 53-84.
- NIEVAS F. (2013). Topografía del Miedo. XXIX Congreso ALAS, Chile.
- O'DONNELL, G. (1977). Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. Revista Mexicana de Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 39, No. 1, pp. 9-59.
- PAVARINI, M. y MELOSSI, D. (1980). Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario. México: Siglo XXI.
- PECK, J. (2011). Neoliberalismo Zombie y el Estado ambidiestro. Revista ProHistoria, N° 16, Prohistoria Ediciones, Rosario. <https://www.redalyc.org/pdf/3801/380135844010.pdf>
- PIZZORNO, A. (1989). Algún otro tipo de alteridad: una crítica a las teorías de la elección racional. Sistema, Revista de Ciencias Sociales, N°88, pp. 27-42.
- POLANYI, K. (2007). La gran transformación. Crítica del liberalismo económico. Madrid: Quipu Editorial.
- [https://www.traficantes.net/sites/default/files/Polanyi,\\_Karl\\_-\\_La\\_gran\\_transformacion.pdf](https://www.traficantes.net/sites/default/files/Polanyi,_Karl_-_La_gran_transformacion.pdf)



- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina. Panamá: Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe. Dirección Regional para América Latina y el Caribe. PNUD.
- SAIN, M. (2005). Gobierno y policía: una relación intrincada. En C. Álvarez y N. Garre (Coords), Políticas de seguridad y justicia penal en Argentina. Buenos Aires: Centro de Estudios políticos, económicos y sociales (CEPES).
- SANGUINETTI, P., ORTEGA, D., BERNIELL, L., ÁLVAREZ, F., MEJÍA, D., CASTILLO, J. C., Y BRASSIOLO, P. (2014). RED 2014: Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. Reporte de Economía y Desarrollo (RED). Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/167>.
- SOZZO, M. (2008). Populismo punitivo, proyecto normalizador y “prisión – deposito” en Argentina”. Jura Gentium Rivista di filosofia del distrito internazionale e della política globale. [https://www.juragentium.org/topics/latina/es/sozzo.htm#\\*](https://www.juragentium.org/topics/latina/es/sozzo.htm#*)

