

VI CONGRESO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA

“Ciudadanos comunes, sujetos vulnerados y sujetos vulnerables: la construcción del espacio social en las estrategias de prevención del delito”¹

Comisión 3 “Sociedad y Delito”

Autor: Lic. Alejandro Hener

Palabras clave: prevención – delito - responsabilización - comunidad

Resumen

Desarrollaremos en este trabajo un análisis de carácter exploratorio sobre cinco entrevistas semi-estructuradas, que fueron efectuadas durante el 2004 a funcionarios responsables de la coordinación e implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito en la Ciudad de Buenos Aires.

Para la realización de dicho análisis, utilizaremos algunas herramientas de la denominada “teoría fundamentada”, que fuera desarrollada por Glaser y Strauss en la década de 1960. El análisis realizado en el presente trabajo reviste un carácter eminentemente *exploratorio*. Buscamos que las entrevistas efectuadas nos permitan ampliar las perspectivas con las cuales estamos observando el objeto de estudio, las cuales hasta el momento se han limitado a los desarrollos teóricos ya consagrados en el ámbito de la sociología del sistema penal. En este sentido, intentaremos hacer “hablar a los datos”, desarrollando lo que los autores denominan la “sensibilidad teórica” del investigador.

El objetivo fundamental del trabajo es describir el universo discursivo que sostiene las prácticas de intervención de las estrategias de prevención del delito, en la Ciudad de Buenos Aires.

Acerca del objeto de estudio

El objeto de estudio está constituido por aquellas políticas que pueden ser inscriptas en la denominada estrategia de Prevención del Delito.

Tradicionalmente la forma de enfrentar el fenómeno del delito se ha orientado hacia acciones *reactivas* frente a la ocurrencia del mismo. La reacción del Estado al presentarse una violación a la ley penal ha privilegiado un “modelo punitivo”. El mismo supone un accionar *ex post*, o sea una intervención que se realiza una vez cometido el

¹ 1 El presente trabajo se enmarca en el proyecto UBACyT S065 “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el Mercosur: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales” dirigido por la Dra. Susana Novick.

delito. Las prácticas del “modelo punitivo” se definen principalmente por su carácter compulsivo y comprenden el accionar de la policía, el sistema de justicia y el sistema carcelario. Ahora bien, las prácticas punitivas han demostrado holgadamente su ineficiencia para contener el fenómeno del delito. Dada esta situación, se puede observar a nivel mundial la emergencia de un paradigma alternativo en lo que refiere a las políticas de seguridad, denominaremos al mismo “modelo o paradigma *preventivo*”. Éste supone intervenciones *ex ante*, o sea que buscan evitar la ocurrencia del hecho más que castigarlo una vez cometido.

Tal como lo entiende Baratta, el modelo preventivo supone el fortalecimiento de *acciones extra-penales*, que surgen por fuera del recurso del sistema de las leyes penales y de las prácticas punitivas tradicionales como una posible respuesta frente a la criminalidad (1998). Este tipo de acciones se viabilizan básicamente a través de dos modalidades principales, en primer lugar, la pluralización de agencias y/o actores estatales y no estatales que son convocados para participar en el “gobierno de la seguridad”. La otra característica se encuentra en que la definición de las acciones hacia las que se destina la prevención incorpora una nueva categoría que, si bien no se asocia directamente con el delito, se presenta como un anticipo o preaviso de una futura conducta delictiva: las incivildades o “conductas antisociales” como ser las pintadas o graffitis, los ruidos molestos, los jóvenes tomando alcohol en la vía pública, etc.

En la Argentina, este modelo presenta su desarrollo más concreto en la elaboración del denominado Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD). El mismo fue desarrollado por la Dirección Nacional de Política Criminal, y responde a la actividad conjunta del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (Resolución N° 768/00) y Ministerio del Interior (Resolución N° 56/00).

El PNPD plantea una estructura de gestión descentralizada por la cual cada distrito que decide adherir a sus lineamientos, conforma su propio equipo de implementación. El distrito de mayor importancia que ha adherido al PNPD es la Ciudad de Buenos Aires, que por ley 717/01 aprueba el convenio de adhesión N° 21/00 firmado entre la Ciudad y los Ministerios de Justicia e Interior. La aplicación del PNPD en la ciudad quedará bajo la responsabilidad de la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito, dependiente de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Problema de investigación

La emergencia y la puesta en práctica del modelo preventivo ha generado numerosos debates en torno a las reales posibilidades que pueda tener esta nueva estrategia para

evitar las consecuencias ya comprobadas en el funcionamiento punitivo del sistema penal: marcada selectividad en el tipo de delitos y de ofensores que son castigados, estigmatización de la población de escasos recursos, violación de las garantías individuales, etc.

Siguiendo la línea de estos cuestionamientos es que pretendemos en este trabajo avanzar en una caracterización del Plan de Prevención del Delito implementado en la Ciudad de Buenos Aires, atendiendo a las peculiaridades que el mismo presenta a los ojos de los funcionarios encargados de su coordinación, intentando identificar las categorías discursivas que emergen de sus relatos.

Recolección de datos

A fin de concretar el objetivo arriba planteado es que fue desarrollado durante el primer semestre de 2004 un trabajo empírico, exploratorio, que comprendió la realización de 5 entrevistas semi-estructuradas a informantes clave. En el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fueron entrevistados el Director General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito, el Coordinador General de Prevención Comunitaria, un Coordinador del Programa Comunidades Vulnerables, el Coordinador de la Unidad Técnica Regional y un Coordinador comunitario u operador de campo.

Estas entrevistas fueron realizadas en el marco de un plan de investigación que no contemplaba la utilización de la teoría fundamentada. Esta circunstancia configura algunas limitaciones para la aplicación del esquema de “muestreo teórico” de Glaser y Strauss. Fundamentalmente en lo que refiere a conveniencia de que las etapas de recolección teórica, codificación y análisis de datos sean realizadas simultáneamente, de manera tal que todas ellas se puedan articular recíprocamente (Glasser y Strauss, 1967; Jones y otros, 2004; Valles, 1997). De cualquiera manera, entendemos que las entrevistas realizadas podrían estar cumpliendo en cierta medida con el criterio de “saturación teórica”. El procedimiento utilizado en su momento para determinar las entrevistas a realizar también consideró el punto en el que la realización de nuevas entrevistas no aportaría nuevos datos al corpus. Las mismas fueron aplicadas a funcionarios pertenecientes a los distintos niveles jerárquicos de la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito, obteniendo así un abanico muy amplio de información sobre la aplicación del Plan en la Ciudad de Buenos Aires (denominado Plan de Prevención del Delito – PPD). Se consiguió entonces un acercamiento a las percepciones que poseen los 3 niveles existentes de funcionarios comprometidos con la aplicación del PNPD: Dirección, Coordinación e Implementación.

Análisis de los datos

A partir de los ejes de la guía de entrevista utilizada arribamos a una primer estructura de códigos, que después fue siendo modificada durante el proceso de análisis. El manual de códigos quedó estructurado con las siguientes categorías y propiedades:

Situación subjetiva y objetiva de inseguridad

1. Inseguridad frente al delito
 - 1.1. Concepción sobre el delito
 - 1.2. Causas del delito
 - 1.3. Sujetos vulnerables

Responsabilidades y el “hacerse cargo”

1. El papel del Estado
 - 1.1. Sobre las responsabilidades de las agencias estatales
 - 1.2. Relación con la Policía
 - 1.3. Visión sobre la Punición
 - 1.4. Características distintivas de la Prevención
2. El papel de la Sociedad Civil
 - 2.1. Construcción y rol del vecino/ciudadano común
 - 2.2. Idea de comunidad

- *Categoría “Situación subjetiva y objetiva de inseguridad”*

El discurso de los distintos funcionarios que llevan adelante el Plan de Prevención del Delito (PPD) en la Ciudad de Buenos Aires, parte de un postulado básico: existe una situación real de “inseguridad” que se ha acentuado desde mediados de la década de 1990. Queda sobreentendido –tácitamente- que al hablar de inseguridad, los entrevistados refieren a la inseguridad frente al delito, dejando de lado otras situaciones de incertidumbre e inestabilidad que, en el marco de las profundas crisis socio-políticas y económicas que viven las sociedades actuales, podrían también estar constituyendo factores explicativos de la “inseguridad” que sienten los sujetos (Castel, 2003).

La conceptualización de la inseguridad contempla una distinción (que no es exclusiva de los entrevistados) entre *inseguridad objetiva*, que refiere a lo que marcan los indicadores estadísticos sobre de criminalidad como ser las tasas de delito y/o las encuestas de victimización; y la *inseguridad subjetiva*, que apunta a la “sensación de inseguridad” que sienten los ciudadanos y que no necesariamente responde a una presencia real de delitos o de situaciones en que han sido victimizados. Esta distinción no es menor, ya que comporta distintos objetivos para la ejecución de las políticas de seguridad:

“Entonces nosotros también dividimos dentro del Plan lo que es la seguridad propiamente dicha o la falta de seguridad y lo que es la sensación de inseguridad. Entonces vos la sensación de inseguridad la trabajas de otra forma, la vas trabajando con las redes, con asesoramiento, con acompañamiento, con un montón de cosas. Ya el problema de seguridad si, por ahí tenés que trabajarlo con presencia policial, no?” (Coordinador comunitario PPD)

Las “herramientas” o tipos de intervención que privilegia el PPD y su interpretación del modelo preventivo del delito estarían privilegiando entonces la búsqueda en la disminución de esta “sensación subjetiva de inseguridad” más que una reducción real de los delitos. Esta afirmación queda confirmada en la respuesta de los funcionarios a la pregunta sobre la evaluación que ellos realizan sobre el éxito del Plan:

“Vos lo que podés ir notando en las zonas donde has podido ir actuando, es como va bajando la sensación de inseguridad del vecino, eso es mas fácil de medir”. (Coordinador comunitario PPD)

“hay resultados concretos que ya tienen que ver con las personas, no con el impacto... más allá del impacto vecinal o barrial y tiene que ver con el mantenimiento de las experiencias. Pero también son resultados que se van a medir o se miden más a mediano o largo plazo, no es tan inmediato, ¿no es cierto?. Con respecto a la estadística de baja del delito o de mantenimiento, a nosotros nos parece que en los términos de tiempo de desarrollo del plan, no hay forma de medir de si la baja o el mantenimiento en determinado lugar corresponde a la intervención del plan.” (Coordinador General de Prevención comunitaria PPD)

A partir de la afirmación de la existencia de una situación de inseguridad, emerge un cuerpo discursivo que conceptualiza sobre lo que define como delito, sus causas y finalmente, el perfil de los sujetos sobre los cuales el PPD interviene a fin de concretar su objetivo de prevención.

- *Propiedades*

Antes de adentrarnos en el análisis de las propiedades corresponde hacer algunas aclaraciones sobre el funcionamiento del Plan. El PPD se desarrolla en la práctica mediante dos “estrategias”: por un lado, la denominada *prevención situacional-ambiental* o *comunitaria*, que se materializa en la realización de reuniones periódicas en los Centros de Gestión y Participación (CGP) en las cuales los “vecinos” plantean sus quejas y reclamos en torno al problema de la inseguridad a los coordinadores comunitarios del Plan. También dentro de esta estrategia se contempla el apoyo para la conformación de “redes de vecinos” que intercambian sus números telefónicos y organizan la “observación” de lo que ocurre en la calle en forma mancomunada, comunicándose con las fuerzas policiales en caso de detectar delitos o “conductas sospechosas”.

Una segunda estrategia corresponde a la denominada *prevención social*, cuyo programa “Comunidades Vulnerables” se orienta a modificar los patrones de conducta de aquellas poblaciones que se conciben como potencialmente peligrosas. Los sujetos que

componen estos grupos parecen ser encuadrados por el Plan de acuerdo a las siguientes características: jóvenes pertenecientes a familias de bajos ingresos, escasa educación formal y dificultades para el ingreso al mercado laboral. Se trata de poblaciones que coinciden en el espacio geográfico con los barrios marginales, villas y asentamientos de la Ciudad. La prevención social busca “contener” a estas poblaciones a través de planes de empleo y capacitación, a partir de la conformación de grupos de referencia cuyos objetivos se orientan a disminuir la incidencia de los factores que identifican como promotores de comportamientos delictivos.

1. Inseguridad frente al delito

1.1. Concepción sobre el delito

Este punto constituyó uno de los ejes sobre los cuales se organizaba la guía de entrevista. Tal como detallábamos anteriormente, el modelo preventivo supone muchas veces la consideración de “incivildades” o hechos que no necesariamente están tipificados por el Código Penal pero que sin embargo son percibidos por los individuos como productores de “inseguridad”.

“Después bueno, lo que si hay es una mezcla que hace la gente. Mezcla mucho lo que es delito con lo que es contravención. O sea, el delito es lo que esta en el código penal, la contravención no es un delito, es una infracción o una contravención al código”. (Coordinador comunitario PPD)

Entre los entrevistados, suele aparecer una definición amplia y abarcadora de lo que puede constituir un delito. Considerando, tal como lo hace la letra del documento del Plan, desde los delitos contra la propiedad hasta los delitos financieros o “de cuello blanco”. Sin embargo, a la hora de concretar los objetivos a los que se dirige el PPD, dicha definición se ve acotada a un tipo particular de infracciones a la ley: los delitos callejeros y/o violentos.

“Cuando hablamos de delito, nosotros nos dedicamos a un universo de delitos violentos y predatorios, pero nunca vamos a perder la perspectiva que los delitos mas graves ni siquiera son percibidos como tales”. (Coordinador Unidad Técnica PPD)

Tal como hemos desarrollado en un documento de trabajo anterior (Hener y Niszt Acosta, 2004), existe una contradicción repetida y permanente entre la amplia definición de delito que los funcionarios a cargo del Plan refieren y la aplicación final del concepto que se refleja en la práctica. Uno de los entrevistados explicita el factor que podría explicar esta delimitación:

“Ese tipo de delito más directo del ciudadano más común que recibe ese tipo de delito. Porque después tenés otros delitos mas jodidos que son todo lo que es tráfico de drogas, todo eso”. (Coordinador comunitario PPD)

O sea que el tipo de accionar delictivo que afecta con mayor asiduidad al “ciudadano más común” marca las prioridades de intervención del PPD. Prioridades que, probablemente respondiendo a factores políticos y mediáticos, terminan operando por sobre las propias categorías de quienes coordinan el Plan, circunscribiendo el accionar preventivo a los delitos usualmente asociados con los sectores empobrecidos. Esto se confirma fácilmente al observar las propiedades que describen las eventuales causas explicativas del comportamiento delictivo y la consecuente construcción del delincuente que se efectúa desde la mirada del PPD.

1.2. Causas del delito

En consonancia con los respectivos diagnósticos que sobre las causas del delito ofrecen las perspectivas de la *prevención situacional-comunitaria* por un lado, y la *prevención social* por el otro, los funcionarios parecen responder a la pregunta con dos tipos de explicación.

Desde la primer mirada, el abandono del espacio público y la indiferencia por parte de los “vecinos” hacia lo que sucede en su barrio generaría las condiciones para la emergencia de hechos delictivos, de ahí el tipo de soluciones propuestas desde la mirada *comunitaria*:

“Pero en lo que hace principalmente al tema de participación comunitaria nosotros creemos, de verdad, que a mayor participación, a mayor compromiso, a mayor toma de posesión del espacio público.. hay menor delito”. (Coordinador General de Prevención comunitaria PPD)

Se trata de un diagnóstico que apunta más al delito como hecho o circunstancia que a la determinación del responsable del mismo. Este segundo caso sí se presenta desde la mirada que ofrece la estrategia de *prevención social* y su Programa “Comunidades Vulnerables”, los entrevistados parecen coincidir en todos los casos en el señalamiento de la pobreza y la exclusión social como factor explicativo de la comisión de delitos.

“[Comunidades] Vulnerables trabaja con los planes sociales para trabajar con la reconstrucción de lazos. Trabajan con los grupos que están más en peligro de caer en el delito (...) La mayoría de los que están presos son pobres y son jóvenes, por lo tanto esos sectores son los mas vulnerables a alimentar el servicio penitenciario.” (Coordinador Unidad Técnica PPD)

“atacando las causas, por que todo lo demás esta bien y hay que hacerlo, podrá servir, digamos, otra policía, otra formación, de la mayor vigilancia, la distribución, la iluminación, todo eso, pero si no empezás a atacar un poco desde abajo las causas y pensando a largo plazo difícilmente se va a solucionar, yo te diría, es más, si el plan socio económico que se aplica a nivel general no tiene atisbo de contemplar estos sectores lo poco o mucho que podamos hacer nosotros, que podamos mantener...” (Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

Sin embargo, y adelantándose a posibles críticas, suelen aclarar que dicha concepción no pretende asociar en forma automática pobreza y delito. En este sentido, los entrevistados intentan alejarse permanentemente de la eventual acusación de estar fomentando la estigmatización y criminalización de la pobreza.

“yo nunca voy a homologar pobreza y delito, sí lo voy a homologar a la injusta distribución del ingreso...el Coeficiente de Gini, viste, aquel que te muestra el primer decil y el último decil: cada vez están más separados!. No justamente la población más pobre es de donde sale el ofensor, sino que también es la más victimizada”. (Coordinador Unidad Técnica PPD).

“porque por general a nosotros nos dicen sin conocer la temática del abordaje que este programa estigmatiza por que trabaja con los estigmatizados...nosotros lo que decimos es que trabajamos con la población criminalizada, no la estigmatizada, por que ser estigmatizados esta envuelto en ese proceso de criminalización, es decir, todos criminalizamos, todos aquellos que dicen que no criminalizan, finalmente criminalizan” (Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

La forma concreta que los coordinadores del PPD encuentran para que su definición de las “causas del delito” no sea interpretada como un proceso estigmatizador de los sectores empobrecidos, puede ser vislumbrada con mayor claridad al analizar la construcción que los entrevistados efectúan sobre el perfil del potencial ofensor a la ley.

1.3. Sujetos vulnerables

Se puede observar entre los entrevistados un consenso a la hora de definir el perfil del ofensor, de quien delinque. Se trataría de sujetos jóvenes, de sexo masculino, pertenecientes a las capas excluidas de la sociedad. De esta manera, se presenta un razonamiento que pretende invertir (al menos parcialmente) los términos de la causalidad pobreza-delito. Quien hoy comete delitos, ayer fue vulnerado en sus derechos, el victimario es a la vez una víctima.

“Se esta trabajando con grupos de jóvenes, han detectado quienes son, cuál es el grupo etario mas vulnerable, o que tiene mas posibilidades de caer en el delito o de ser víctima. Muchas veces de ser víctimas de delitos ejercidos por el estado. No en vano los casos mas graves de abuso institucional se dan en los barrios del sur.” (Coordinador Unidad Técnica PPD).

“entonces hay todo un problema social y cultural que si nosotros seguimos agrediendo a estos pibes entonces si, es muy probable que estos pibes terminen en la droga, o termine en el delito”. (Coordinador comunitario PPD)

La idea de “sujeto vulnerable” surge entonces como un código *in vivo* tomado directamente de las palabras de los entrevistados, que comprende la caracterización de quienes desde el PDD se supone son “potenciales delincuentes”. Se trata de poblaciones que por sus condiciones de existencia están en riesgo de “caer” en el mundo del delito, son vulnerables a tomar ese camino. Pero esto agrega una importante variable más: la *potencialidad* del acto delictivo. No se apunta sólo a quienes ya han tenido un conflicto con la ley sino también a quienes *potencialmente* pueden llegar a tenerlo.

“sirvió el Plan, porque el objetivo del pibe que estaba todo el día al cuete en la calle, este que y que estaba vulnerable a que en cualquier momento se mandara cualquiera a través de un año que estamos trabajando con ellos es como que ha empezado a tomar que hay otras cosas en la sociedad que pueden servir”. (Coordinador comunitario PPD)

“en distintos puntos tenemos un trabajo con grupos de chicos que están o han tenido conflicto con la ley o están al borde de tener un conflicto con la ley, o sea chicos que están ahí, justo en el filo o ya se pasaron del filo”. (Coordinador comunitario PPD)

Pero al igual que en la propiedad anterior, la caracterización del “delincuente” también difiere cuando parte desde la mirada de los “vecinos”, o sea de aquellos que participan en las reuniones en los CGP. En esos casos el discurso (citado por los funcionarios del Plan) abandona su perfil progresista y se encarna en una más explícita criminalización de la pobreza. El peligro pasa entonces a ser señalado en la presencia de cartoneros, jóvenes tomando cerveza, etc.

“El cartonero es cartonero, el chorro es chorro. Ahora que después el chorro se esconda detrás de los cartoneros para mandarse un robo, bueno es... un chorro, no es un cartonero. Y eso también es todo un trabajo que vos tenés que hacer con la gente de que se separe lo que es el pobre del delincuente porque si no hay una tendencia a criminalizar la pobreza” (Coordinador comunitario PPD).

“por que siempre aparecen los jóvenes como el eje, digamos, en las asambleas vecinales o en el discurso general los jóvenes aparecen como la población temida y eso se concentra en la población criminalizada, por eso nuestro eje es... bueno, se trabaja con la población criminalizada”(Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

- *Categoría: Responsabilidades y el “hacerse cargo”*

Entendemos que una segunda categoría que agrupa múltiples dimensiones de los discursos que circulan entre los entrevistados, refiere a los distintos grados y distintas formas de *responsabilidad* que los diversos actores sociales deben asumir respecto a la problemática de la inseguridad. Se trata de una apelación a que tanto los organismos estatales, las potenciales víctimas y hasta los potenciales victimarios del delito se “hagan cargo” de aquellos factores con los cuales favorecen, condicionan o pueden evitar la comisión de delitos.

Así, el Coordinador del programa Comunidades Vulnerables, describe una conversación típica con un vecino de la siguiente manera:

“Es el Estado el que me la tiene que dar [la seguridad]. Es decir, “yo no tengo que participar”, sin embargo sos protagonista del problema de la seguridad. El tema es que un tercero me tiene que dar a mí la seguridad, y ellos no se ven involucrados en el problema de la seguridad...”

Nos pareció adecuado establecer dos sub-categorías para este punto. Una que agrupase el rol de los organismos dependientes del Estado y sus políticas de seguridad y otra que

refiera al papel de los actores de la sociedad civil que son llamados a actuar en pos de la prevención del delito.

1. El papel del Estado

- *Propiedades*

1.1. Sobre las responsabilidades de las agencias estatales

Se pueden observar continuidades y rupturas en torno al papel que los entrevistados le asignan al Estado en el contexto de la aplicación del modelo preventivo. Continuidades en cuanto no dejan de asumir que la seguridad pública es una responsabilidad indelegable del Estado. Esto aparece traducido en la importancia del PPD, en tanto materializa la presencia de funcionarios estatales que están disponibles para recibir las inquietudes de la ciudadanía en torno a la inseguridad:

“presencia constante frente a los vecinos, este estar en el conflicto, este dar la cara ante las situaciones de inseguridad y ante las distintas problemáticas de los barrios” (Coordinador General de Prevención comunitaria PPD).

Rupturas en lo que refiere al tipo de agencias estatales que tienen que intervenir en el tema. La visión más clásica de la política criminal circunscribía las competencias a actores más tradicionales como ser la policía, el sistema de justicia y el sistema penitenciario. En contraste con ello, la estrategia preventiva busca alentar un trabajo “interagencial”, donde diversos y heterogéneos sectores del gobierno colaboran para la puesta en práctica de los programas.

“del Ministerio Público Fiscal, con los “defensores”, con Obras Públicas, con el CEVIP, con la Secretaría de Emergencia y Seguridad en la vía pública; con todo lo que es Logística y Emergencias. Hemos trabajado con todos, con Derechos Humanos...” (Coordinador Unidad Técnica PPD).

“lo que tiene el plan de la ciudad es la capacidad de interagencialidad mucho mas rápido, eso sí que es mas notorio, es decir, nosotros hablar con la Secretaria de Deportes,...estas hablando desde la secretaria de justicia y seguridad urbana, razón por la cual el Director General de acá se comunica con el Director General de Deportes” (Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

De aquí se desprende un acalorado debate teórico –que no desarrollaremos aquí por cuestiones de espacio- que apunta señalar los peligros que implica incorporar acciones de desarrollo social a un marco de política de prevención del delito, dado que ello puede llevar fácilmente a una criminalización de la política social.

Una vez establecido el nuevo espacio de incumbencias, surge con una importancia fundamental el papel que los funcionarios del PPD le asignan a las fuerzas policiales. Fundamental por ser el actor tradicionalmente central en la política criminal, pero también

porque la Policía representa la materialización del poder punitivo del Estado, cuyas víctimas son los “sujetos vulnerables” de los sectores empobrecidos.

1.2. Relación con la Policía

La mirada de los funcionarios entrevistados acerca de la Policía es, fundamentalmente, crítica y describe una relación conflictiva. Ésta puede presentar matices dependiendo de cuan “abierto” o “cerrado” sea el comisario de la zona en que se trabaja. Pero generalmente la Policía aparece como una corporación que no termina de asumir la *prevención del delito* como meta, sino que continúa fijando su criterio de eficiencia por la cantidad de personas que logran detener en un operativo.

que la policía empiece a cambiar, por que esta es una practica tradicional de que las comisarías asientan en sus libros cuanto mayor cantidad de detenciones tienen es cuando supuestamente esta funcionando mejor(...)en realidad cuanto menos detenciones tienen estarían mejor por que estarían previniendo bien y se cometerían menos delitos”(Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

En un sentido más extremo, también surge la condena abierta a la corrupción del cuerpo policial y la necesidad de una reforma. Así, el Director General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito afirma:

“la crisis fue creciendo en relación con el deterioro institucional de la policía vinculado sobre todo a las cuestiones de corrupción. La policía tiene dos....salió de una etapa donde era el brazo armado de un gobierno dictatorial, pasó una etapa de cierta retracción por el nivel de presión social por la recuperación de la democracia, y después optó por el camino de sociedad anónima, no?”

A contramano de lo que suelen describir los textos más reconocidos sobre Prevención del Delito (ver Crawford, 1998) o el documento mismo del Plan (Ministerio de Justicia y DDHH, 2000), el rol de la Policía aparece no tanto como el de un actor que acompaña y colabora con la ciudadanía sino como el de uno que debe ser *controlado* por la misma.

“donde se puede medir algún acierto en el vínculo o en la estructuración del sistema de participación y la participación de la gente en la política de seguridad es en el control. Y ha habido muchísimos casos donde...muchísimas situaciones y lugares donde ha funcionado el control ciudadano a través de los planes”. (Director General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito)

En cuanto a las prácticas de la *prevención social* y el trabajo con los *sujetos vulnerables*, la Policía se revela directamente como un enemigo. Como uno de los grandes responsables de “vulnerar” a los hombres, jóvenes, habitantes de zonas marginadas.

“en más de una ocasión hubo que interceder ante esas situaciones o plantarse frente a situaciones de mal uso de la fuerza pública por parte de las fuerzas de seguridad, los casos son conocidos. Y en otros casos hemos acompañado a víctimas de esas situaciones”. (Coordinador General de Prevención comunitaria PPD)”

“Tenemos un material que habla de que tenés que hacer cuando te detienen, es decir, le enseñamos a los jóvenes cuales son sus derechos, por que los pueden detener, menores o no menores, que es lo que pasa cuando se vulneran los derechos (Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)”

De esta manera, los funcionarios del PPD terminan optando por un distanciamiento de las fuerzas policiales, tratando en lo posible de evitar la relación con las mismas. Aquí nos encontramos en el punto central de la ruptura con las nociones tradicionales de la política criminal. Hasta hace pocos años hubiera sido imposible plantear una política pública orientada al problema del delito que no otorgase un papel preponderante a la Policía.

“quizás esto del acercamiento con las fuerzas de seguridad, por ahí no es tan directo, no es que nosotros vamos al barrio y vamos a hablar a la comisaría y los llevamos con el grupo, casi nunca tenemos contacto directamente, lo tenemos en cuenta en tanto y en cuanto es un actor importante” (Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)”

“Nosotros desde el lado de la prevención en seguridad, vemos que si bien la relación con Policía o el trabajo en conjunto con las fuerzas de seguridad es importante, creemos que hay muchos más elementos, como los que nombramos antes, para ponerlos dentro del paquete de lo que es la prevención en seguridad. (Coordinador General de Prevención comunitaria PPD)”

Una hipótesis posible de establecer –que eventualmente podremos analizar en futuros trabajos- sería que la emergencia del paradigma preventivo sólo logra ampliar el espectro del control social institucional, manteniendo la población judicializada en el espectro del sistema penal y agregando una población de peligrosidad *potencial*, que es administrada por otras agencias estatales.

1.3. Visión sobre la Punición

En consonancia con lo expuesto en el punto anterior, la visión de los entrevistados sobre el paradigma punitivo de la política criminal es abiertamente crítica. De hecho llega a ser tan crítica que probablemente dicho paradigma se constituya como el campo de oposición por excelencia, *lo otro* de las políticas preventivas.

“Nosotros lo que estamos haciendo es generar base sobre otra forma de encarar la problemática de seguridad que las recetas que se vienen imponiendo o dando en los últimos tiempos”. (Coordinador General de Prevención comunitaria PPD)”

“O sea hay una vieja concepción que la seguridad es una cuestión policial y hay una nueva concepción de que la problemática de la seguridad es una problemática general. O sea vos estas en el problema de la educación, salud, cultura, este... situación económica” (Coordinador comunitario PPD).”

La dicotomía se cristaliza entonces en un debate que, partiendo de determinado diagnóstico sobre las *causas del delito* (vulneración social por un lado, abandono del

espacio público por el otro), redefine las responsabilidades que conlleva el gobierno de la seguridad.

“La seguridad estuvo durante muchos años emparentada a la acción de las fuerzas de seguridad, para nosotros la concepción de seguridad es una concepción mucho mas amplia, la idea de seguridad para nosotros es de todos los habitantes, es decir, no es solamente el accionar de una fuerza del Estado”(Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

Es esta redefinición la que abre el juego, pero también la que legitima la permanente apelación a que distintos actores, pertenecientes tanto a la órbita del Estado como a la sociedad civil, asuman un papel activo en la prevención del delito y en el mantenimiento de la seguridad.

Es por ello que hemos concebido las responsabilidades, el “hacerse cargo” y la exigencia de participación como categorías que abarcan gran parte de los discursos que circulan entre los entrevistados.

Pero definida la estrategia punitiva como aquella en la que predomina la acción de la policía, ¿cuáles son las especificidades que los funcionarios asignan al paradigma preventivo? O más específicamente, ¿Dónde empiezan y donde terminan las responsabilidades que toma para sí este paradigma?

1.4. Características distintivas de la Prevención

Tal como se viene desarrollando en el análisis de las demás propiedades, el paradigma de la *Prevención del Delito*, al menos tal como se aplica en la Ciudad de Buenos Aires, delimita su espacio de intervención a partir de las dos estrategias. En una de ellas, se parte de la premisa de que la participación comunitaria de los vecinos, de los “ciudadanos comunes”, brinda conocimientos sobre la realidad territorial y cotidiana del barrio. Sobre estos conocimientos es que se establecen las modificaciones que es necesario realizar en el espacio público a fin de disuadir a eventuales infractores a la ley de no cometer delitos.

“Y en lo ambiental importan todas las situaciones de entorno, barrial, que favorecen o no a estas sensación o al delito en sí mismo. Esto tiene que ver con desramado, tiene que ver con situaciones de tugurización del ámbito publico, del espacio público, tiene que ver con autos abandonados”(Coordinador General de Prevención comunitaria PPD)

El hecho de considerar este tipo de acciones (gestión ambiental del barrio) entre las incumbencias del PPD conlleva, en palabras de los mismos funcionarios, a que los operadores comunitarios que trabajan en los distintos CGP –pero que dependen de la Dirección General de Prevención del Delito- reciban un grupo muy heterogéneo de

reclamos por parte de los vecinos. Tanto es así, que por momentos puede confundirse su trabajo con el de los empleados del propio CGP.

En el caso de la estrategia de prevención social, la delimitación de las intervenciones del PPD respecto de los programas más tradicionales de desarrollo social implica una frontera más difusa aún. Esto resulta claro si consideramos que más allá de la organización de grupos de reflexión, cursos, talleres y actividades deportivas, una de las herramientas básicas que utiliza el Plan es el otorgamiento de subsidios estatales:

“En lo que respecta a la prevención que no sea situacional ambiental, la social, vos tenés los planes sociales que llegas a un acuerdo con el Ministerio de Trabajo, con lo cual implica también un acuerdo con el Ministerio de Justicia que también tiene planes. Lo mas importante no es el plan en si, sino el hecho de que puedas reconstruir el entramado social que esta roto”. (Coordinador Unidad Técnica PPD)

Se entiende entonces que lo que respecta a las prácticas cotidianas de intervención en ambas estrategias, el espacio de responsabilidad que asume el PPD es sumamente difuso respecto de otro tipo de políticas públicas. Sin embargo, la frontera es mucho más clara si se miden los objetivos del modelo preventivo frente al modelo punitivo. Uno de los entrevistados lo resume inmejorablemente:

“no importa cuanta pena tenga que purgar un ofensor sino que no tenga la oportunidad de cometer un delito”. (Coordinador Unidad Técnica PPD)

Se trata de una simple afirmación que conlleva toda una transformación en la forma de pensar la política criminal. Ahora bien, esta clara delimitación entre ambas formas de encarar la inseguridad frente al delito se traduce también en determinadas prácticas:

“ingresar al programa..una de sus condiciones es no delinquir, en el caso del que delinque, que esta en conflicto con la ley penal, bueno, se terminó, (...) que ellos delincan en el momento en que están insertos en el trabajo del programa sí los excluye del programa, por que es una de las cosas que nosotros trabajamos con los jóvenes” (Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

Esto constituye un punto central para la comprensión de la dinámica que adquiere la Prevención del Delito en el campo más amplio de las políticas criminales. No estaríamos hablando de un nuevo paradigma que viene a competir con la visión punitiva, sino en uno que quizás constituya un complemento de ella. Un nuevo tipo de herramientas para el control social institucional que amplía la cantidad de sujetos sobre los que interviene, pero manteniendo la mirada sobre los sectores empobrecidos. Del gran conjunto de acciones tipificadas como delito por la ley penal, el PPD se enfoca en el mismo tipo de acciones que el sistema penal tradicional castiga con mayor rigurosidad: delitos callejeros, contra las personas, consumo de sustancias prohibidas, etc.

Respecto de la posibilidad de encarar otro tipo de delitos, un entrevistado observa:

“Un PPD con participación comunitaria sobre un delito financiero complejo de lavado de dinero, no tendría ningún efecto. La participación comunitaria sobre todo sirve para el diagnóstico de una zona y para control de gestión. Esto del control de gestión es básico”. (Coordinador Unidad Técnica PPD).

Esta afirmación es, como mínimo, discutible. Y de hecho la producción teórica que fundamenta al paradigma preventivo lo concibe con la posibilidad de actuar sobre todo tipo de infracciones. (Crawford, 1998).

2. El papel de la Sociedad Civil

Identificada la categoría de “Responsabilidades y el hacerse cargo” cumpliendo un papel articulador esencial en el campo discursivo de los funcionarios del PPD, el papel asignado a todo actor que se encuentre por fuera del aparato estatal cobra una enorme preponderancia en tanto singularidad del paradigma preventivo. Tal como adelantábamos más arriba, el PPD busca explícitamente multiplicar los actores sociales con injerencia en el control de la seguridad ciudadana. Esto no se aplica sólo a la búsqueda de la ya mencionada “interagencialidad” dentro del Estado sino también a una apelación activa a la responsabilización de la Sociedad Civil. Dentro de esta dimensión, surgen claramente perfiladas dos propiedades: la construcción de la figura del “vecino” o “ciudadano común” y la de la “Comunidad”.

- *Propiedades*

2.1. Construcción y rol del vecino – “ciudadano común”

Prácticamente sin excepciones, en las cinco entrevistas realizadas, el “vecino” es aquel que participa (o se busca que participe) dentro de la estrategia situacional / comunitaria: asambleas vecinales y redes vecinales. En este sentido, los “beneficiarios” de las intervenciones del PPD están claramente diferenciados entre los “sujetos vulnerables” (potenciales victimarios) y los “vecinos” (potenciales víctimas). Estos dos niveles no se confunden entre sí, aunque sí se articulan: eventualmente pueden llegar a ser los “vecinos” quienes señalen a aquellos sujetos que para ellos son potenciales infractores a la ley.

“ese grupo de jóvenes reside en una fabrica tomada que se llama Lechería, bien, la llegada a ese grupo se dio a través de la otra estrategia, los vecinos del barrio se quejaban constantemente de que todos los males y todo el choreo y todo eso como lo nombran los vecinos el eje del mal para decirlo de alguna manera, entre comillas, para los vecinos era la Lechería” (Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

“vienen de alguna manera por alguna conexión, por algún referente, por alguien que de alguna manera toma contacto con nosotros y dice: “bueno, necesitamos que se ocupen, necesitamos que los jóvenes tengan una actividad, que se ocupen, que hagan algo” (Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

El vecino, el “ciudadano común”, no es sólo quien puede nominar al otro, a quien teme, al causante de su sensación de inseguridad. También tiene sus propias responsabilidades en tanto potencial victimario. Para los entrevistados, el Estado sigue siendo el garante en última instancia de la seguridad pública, pero el vecino debe a cambio demostrar su *voluntad de participar, de comprometerse, de hacerse cargo.*

“El vecino te dice: “bueno, Uds. me tienen que dar seguridad, quiero mas policía, mas policía, y quiero mas patrulleros y quiero que el Estado me ponga mas luces”...pero bueno, a ver: Comprométanse un poquito! A ver: Uds. que pueden hacer para esto?, esta bien, no les voy a decir que Uds. se armen para defenderse pero hay un montón de herramientas...”(Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

El vecino aparece caracterizado como perteneciente a los sectores medios, y con un perfil etario de 40 años para arriba.

Al analizar en detalle la caracterización que realizan los distintos entrevistados, se puede observar que a medida que se va explicitando el juicio de valor de los funcionarios, se va relativizando la verdadera importancia de las asambleas y/o redes vecinales así como a la utilidad que pueda tener la información por ellas brindada. Si bien, en la presentación más “formal” del PPD asignan un papel preponderante al rol del vecino, lo cierto es que poco a poco se va explicitando una mirada más relativa y menos idealizada sobre él:

“Que pintan paredes con grafittis. Nosotros tratamos mayormente...no mandamos nosotros a la policía, vamos nosotros a verificar este ... si realmente el hecho es como lo plantea el vecino porque a veces hay una cierta exageración, como una persecuta no?” (Coordinador comunitario PPD).

“Vos trabajas a partir de la demanda vecinal, pero la demanda vecinal si vos no la cruzas con información objetiva estadística..... Lo que un vecino sabe siempre es menos que la fuente oficial.” (Coordinador Unidad Técnica PPD)

Esta mirada se puede observar tanto en los niveles más bajos de la jerarquía de los funcionarios, así en las palabras del propio Director del Organismo:

“denostaban un poco el tema de la participación directa y nosotros en este tema optamos por lo segundo: por bancarnos – bueno, bancarnos no, porque en realidad estábamos para eso- considerar que era un elemento sustancial de esta política que viniera el vecino que pedía el policía en la puerta de la casa (...) Pero es bastante difícil, te digo que además hay que tener mucho estómago y bancarse muchas cosas.” (Director General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito)

Estas afirmaciones son fácilmente articulables con una exigencia al vecino de que participe y se haga responsable, caso contrario “que no se queje”.

Por otro lado, la construcción de las responsabilidades, funciones y capacidades del vecino-ciudadano común aparece fuertemente vinculada a la idea de *Comunidad*. Sin embargo, la “comunidad” surge como una figura también importante para el otro polo de la realidad de la inseguridad: los sujetos vulnerables.

2.2. Idea de comunidad

La emergencia de la *Comunidad* se entiende en relación con la búsqueda, la constitución y hasta la invención de los nuevos actores con los cuales el Estado debe cogestionar lo social. Desde la óptica de los entrevistados, la comunidad está llamada a asumir un papel protagónico en la problemática de la inseguridad, donde “seguridad comunitaria” supone que los individuos reconozcan la existencia de los lazos que los vinculan y, a partir de este reconocimiento, lleven adelante las acciones previstas por el Estado.

“tenés mucha red desarrollada dentro de la comunidad, por que en la comunidad lo que se da muy fuertemente que no es lo que pasa en el vecindario es una fuerte idea de pertenencia, hay redes muy establecidas” (Coordinador Programa Comunidades Vulnerables PPD)

La apelación al rol de la comunidad en el control del delito puede referir tanto a la comunidad de vecinos organizados en redes, la comunidad de vecinos reunidos en asamblea, la comunidad “vulnerable” de jóvenes habitantes de barrios marginales, etc.

“Ahora, hacia adentro de las comunidades más vulnerables, lo que vos tenés que reconstruir es la idea de comunidad y la idea de proyectos comunes, que es complicado. Tienen que ser proyectos que sean viables para esa comunidad, y muchas veces son proyectos que no pueden pasar por lo laboral y lo productivo. Porque es bastante complicado en un lugar donde impera la desocupación sacar un empresario”. (Coordinador Unidad Técnica PPD)

En este sentido, su rol será de control hacia dentro de sí misma vigilando el cumplimiento de las normas establecidas y hacia fuera operará como criterio de delimitación hacia otras comunidades. Los “vecinos”, refuerzan sus lazos comunitarios asistiendo a las asambleas, conformando redes de alerta, y recuperando el espacio público. Los “vulnerables” pueden superar los condicionamientos que los constituyen en potenciales delinquentes fortaleciéndose mutuamente en un trabajo al interior de la propia comunidad.

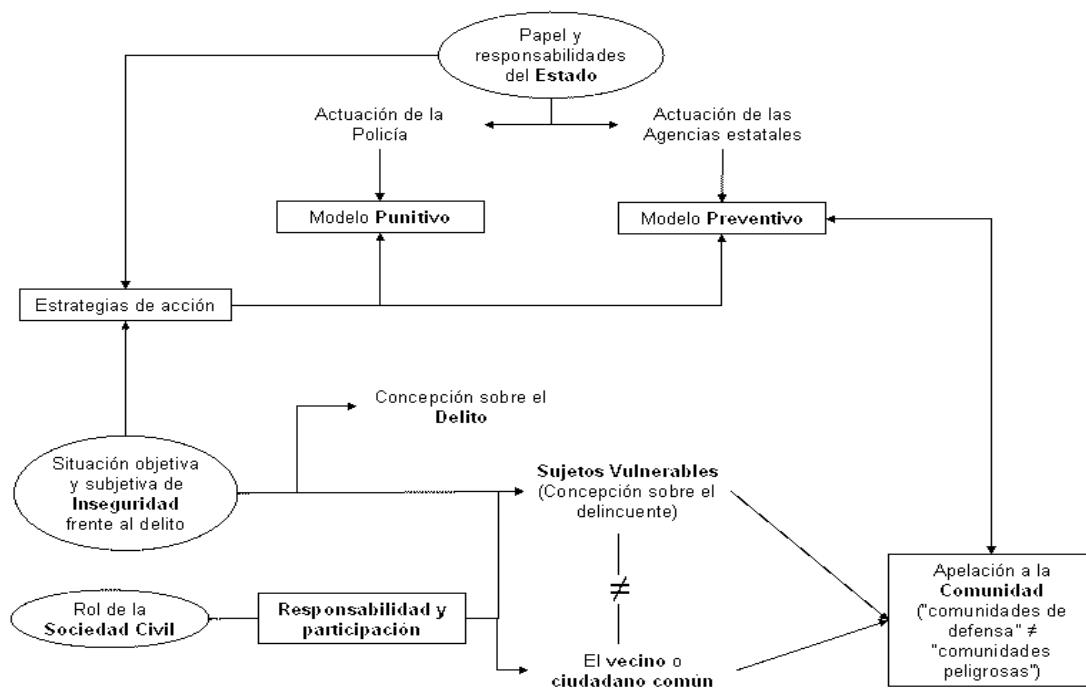
Es así como el modelo preventivo estaría apelando a la conformación de dos tipos de comunidad: aquella que se constituye en base a temores comunes y aquella que es construida como una amenaza potencial: *comunidades de defensa* y *comunidades peligrosas* respectivamente. La comunidad de defensa abarcaría el agrupamiento y accionar de los vecinos organizados para vigilar su barrio y alertar a la policía ante cualquier tipo de presencia “extraña” o conducta sospechosa. La legitimidad de esta estrategia se estructura en base a dos discursos distintos pero no contrapuestos: desde el Estado como una particular forma de descentralizar la vigilancia de una zona en manos de sus propios habitantes y desde los vecinos como una forma de asumir un

control necesario para la vida cotidiana que las fuerzas policiales no estarían cumpliendo debidamente. El segundo tipo de comunidad integraría a los sujetos que por sus condiciones de vida se supone podrían recurrir con alta probabilidad a conductas delictivas para sobrevivir. Estas “comunidades peligrosas” quedan simbólicamente enfrentadas a la comunidad de vecinos y se espera de ellas que puedan reconstruir cierta solidaridad social a partir del reconocimiento de su situación de desventaja social. Asumiendo entonces el objetivo de modificar las condiciones de vida que se suponen condicionantes del accionar delictivo (deserción escolar, vivienda en “villas de emergencia”, desempleo, adicciones, etc.).

Reflexiones finales

Muchas de las relaciones posibles de establecer entre propiedades y entre categorías ya han sido incluidas en los apartados anteriores. Serán retomadas parcialmente en esta última sección intentando sintetizar las reflexiones a las cuales el trabajo de análisis nos ha permitido llegar.

Para clarificar las relaciones entre las categorías y las propiedades expuestas, hemos seguido la recomendación de Valles (1997) de elaborar un esquema gráfico que las explicita:



Las formas concretas en que se materializa el paradigma de la Prevención del Delito en la Ciudad de Buenos Aires responden a los lineamientos del Plan Nacional de Prevención del Delito.

Estos lineamientos establecen dos líneas de acción o estrategias que si bien son organizadas desde el mismo organismo gubernamental, implican diferentes interpretaciones sobre las formas de prevenir el delito, y sobre el tipo de sujetos a los que se orienta. La estrategia situacional-comunitaria otorga un papel preponderante –al menos discursivamente– al “vecino”, el ciudadano “común” perteneciente a los sectores medios de la población. El mismo debe asumir como propia la problemática de la seguridad pública. Las agencias estatales cumplen un rol organizador de las acciones que se originan en la toma de responsabilidad y participación de los vecinos en la reconstrucción de sus lazos comunitarios. Por otro lado, la meta a alcanzar en este ámbito no sería tanto una disminución de la inseguridad objetiva (las tasas de delito de la zona) sino una reducción de la “inseguridad subjetiva” o “sensación de inseguridad” de estas capas de la población.

En clara oposición al vecino se encuentra aquel sujeto que dadas sus precarias condiciones de reproducción se encuentra en riesgo de “caer” en el delito. Para este ciudadano (que no es el “común” sino el “vulnerable”), se aplica otro tipo de intervenciones aunque, al igual que en el caso anterior, está fuertemente presente la apelación a la responsabilidad y al reforzamiento de la comunidad. El espacio social aparece entonces fragmentado en dos tipos de comunidades antagónicas, las formadas por potenciales víctimas y las integradas por potenciales victimarios.

Sin embargo, estos potenciales victimarios son conceptualizados eventualmente como “víctimas” del modelo punitivo de política criminal. Este modelo, el verdadero opuesto de la mirada preventiva, es organizado fundamentalmente por el accionar de la Policía y del sistema de justicia. Más allá de la oposición tanto conceptual como ideológica y práctica que se manifiesta entre ambos modelos, podría estar existiendo una relación de complementariedad entre ambos. En los dos casos *el sector de la población identificado como el responsable de la comisión de delitos es exactamente el mismo*. La diferencia estaría dada en la posición que el sujeto, sobre el que cada modelo interviene, ocupa en una imaginaria línea de progreso de la “carrera criminal”. Surge un nuevo espacio gubernamental, de carácter interagencial e incumbencias difusas que identifica y trata al “potencial delincuente”. En caso de que esta potencialidad se concrete, el infractor a la ley será penado por el tradicional sistema penal. Este último caso pertenece ya a un espacio explícitamente externo a las responsabilidades del paradigma preventivo. Más allá de la identificación de los funcionarios encargados del PPD de las arbitrariedades e

injusticias de la visión tradicional punitiva de la política criminal, sus prácticas –o al menos la forma en que refieren sus prácticas- estarían reproduciendo un accionar selectivo y estigmatizador de un sector específico de la población: los jóvenes, hombres, ciudadanos “no comunes” que habitan en las zonas carenciadas de la Ciudad de Buenos Aires.

Bibliografía teórica y metodológica

- BARATTA, Alessandro (1998) “Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos” en: *El Cotidiano Revista de La Realidad Mexicana Actual*, Julio-Agosto, México.
- CASTEL, Robert (2003): “La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?”, Buenos Aires: Manantial.
- CRAWFORD, Adam (1998): “Crime Prevention and Community Safety”, London & New York: Ed. Longman.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN Y MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACIÓN (2000) “Plan Nacional de Prevención del Delito”, Buenos Aires.
- GLASER, B. y STRAUSS, A. (1967) “The discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research”. Capítulos III y V, traducción de la Cátedra Errandonea, Metodología y Técnicas de la Investigación Social.
- HENER, A. y NISZT ACOSTA, F. (2004): “La gestión preventiva del delito en el contexto de las nuevas racionalidades políticas neoliberales”, en: *Actas, V Congreso Nacional de Sociología Jurídica*, La Pampa, 2004, Tomo I, páginas 265 a 276.
- JONES, D., MANZELLI, H y PECHENY, M. (2004): “La teoría fundamentada: su aplicación en una investigación sobre vida cotidiana con VIH/sida y con hepatitis C”, en Kornblit, A. (coord.), *Metodologías cualitativas en ciencias sociales*, Buenos Aires: Biblos.
- VALLES, M. (1997) “Técnicas cualitativas de investigación social”, Madrid: Síntesis.