

por **NICOLÁS RODRÍGUEZ GAMES**

Licenciado en Ciencia Política. Profesor de la UNQui y de la UNLa. Investigador del ILSED.

por **SANTIAGO FERNÁNDEZ**

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor de la UNLa. Investigador del ILSED.

EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD NO EXISTE

LAS DEFINICIONES ACTUALES DEL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD LIMITAN Y CONDICIONAN LAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS. PARA AVANZAR EN UN ABORDAJE EFICAZ ES NECESARIA UNA DISCUSIÓN SERIA Y PROFUNDA ACERCA DE LA DEFINICIÓN DEL MISMO, QUE POSIBILITE INTERVENCIONES DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO





La Argentina atraviesa un proceso en el que confluyen incrementos en los índices delictivos, en la conflictividad social y en el temor ciudadano. La inseguridad tiene una relevancia social indiscutible dado que es percibida por la ciudadanía como la principal preocupación. En este contexto, el oscurantismo gubernamental vigente –que sostiene la “audaz” e increíble estrategia de no publicar la estadística criminal desde 2008– y las comparaciones tramposas con otros países intentando minimizar la situación, pretenden tapar el sol con las manos.

Frente a esta situación, ¿por qué afirmar que el problema no existe? Una perspectiva de análisis desde las políticas públicas permite comprender que una situación de insatisfacción social con el *statu quo* en determinado sector de política no implica la existencia de un único problema como realidad tangible sino que, por el contrario, supone la emergencia y manifestación de distintas interpretaciones de tal situación.

La inseguridad, como todo problema público, no es un hecho objetivo sobre el que se pueda elaborar un único diagnóstico. Se trata de una construcción realizada por diferentes actores que interpretan la situación en función de sus intereses, valores y percepciones y que luchan por incorporar en la agenda gubernamental su propia definición, para que en base a la misma se elaboren políticas. En este sentido, no existe un único problema de inseguridad sino que coexisten distintas definiciones del mismo sostenidas por diferentes actores o coaliciones de ellos, quienes enfatizan determinadas dimensiones del problema, optan por atribuir su causalidad a ciertas variables explicativas y promueven algunas alternativas de política para su abordaje. Es decir, cada actor usará diferentes criterios para interpretar y evaluar los “hechos” o “situaciones” con los que se enfrenta.

La inseguridad, como todo problema público, no es un hecho objetivo sobre el que se pueda elaborar un único diagnóstico. Se trata de una construcción realizada por diferentes actores que interpretan la situación en función de sus intereses, valores y percepciones y que luchan por incorporar en la agenda gubernamental su propia definición, para que en base a la misma se elaboren políticas.

Un ejemplo para comprender que los problemas “no existen” sino que “se construyen” son las distintas interpretaciones posibles acerca de la corrupción policial. Algunos sostienen que se trata de un problema salarial de la policía. La alternativa de política en función de esa interpretación está relacionada con la recomposición de los sueldos. Para otros, el problema es educativo y como alternativa de política sugieren una reforma de los institutos o academias policiales. Por su parte, hay quienes sostienen que se trata de pocos o ineficientes controles, por lo que hay que mejorarlos o intensificarlos. Por otro lado, hay actores que consideran que el problema de la corrupción obedece a las necesidades de sostener el funcionamiento cotidiano de la policía. Según esta visión, el dinero de la corrupción no termina únicamente en los bolsillos de comisarios corrompidos sino financiando las

actividades rutinarias de la policía. La alternativa de política será dotar de los recursos necesarios a la policía. Otros sostienen que el problema encuentra sus causas en unas “pocas ovejas negras”. Son esas personas y no la institución las que explican la corrupción policial. Las purgas selectivas son la solución. Por último, y en contraposición a la postura anterior, hay actores que argumentan que el problema es eminentemente organizacional. La causa del problema no son “los policías” sino “la policía” así como está configurada. Se pasa de la purga quirúrgica a una reforma policial estructural como alternativa de política.

Así, ante una misma situación (“la corrupción policial”) las distintas interpretaciones de la misma (es decir, las distintas definiciones posibles del problema) conducen a caminos diferentes. Por eso, en políticas públicas se sostiene que “quien define es quien decide”. Al respecto, en la actualidad se observan tres formas alternativas de definir el problema de la inseguridad, y a partir de las cuales se elaboran políticas:

“Una cuestión de fuerza”

Una de las interpretaciones más instaladas en el discurso público del problema de la inseguridad es que la misma está relacionada con la debilidad estatal en tres sentidos: la debilidad de las leyes, la debilidad la policía y la debilidad de la política (en términos de falta de liderazgo y voluntad).

Así, sanciones muy blandas para los delincuentes, policías débiles que no imponen respeto y políticos sin la firmeza requerida son interpretadas como las principales causas del problema. En consecuencia, debe abordarse el mismo endureciendo las penas, alentando una policía “brava” y con la intervención mesiánica y voluntarista de un político corajudo que, con cara de malo y apretando el puño, ponga las cosas en orden. El uso del lenguaje bélico para aparentar dureza (con palabras como “combate, ataque, tropas, aspirantes, reclutas”) va de la mano de estas iniciativas.

Según el actor que lo sostenga, se pondrá más o menos énfasis en alguna de estas causas y sus alternativas de política. La primera alternativa de toma de posición consiste en proponer un aumento de las penas y apostar al encierro como recurso, con frases del estilo “que se pudran en las cárceles” o “pena de muerte ya”. La segunda visualiza a la policía como parte importante de la solución y sugiere darle más poder: más hombres, más patrulleros, más competencias, más discrecionalidad. Un ministro llegó a prometer “...mejoraremos la potencia de fuego de los cuadros policiales...”. Una tercera, por su parte, propone la intervención del superhéroe que tiene el poder para “luchar contra el enemigo”. Se presenta como la mismísima solución al problema prometiendo “voy a erradicar la inseguridad”, “tengo un plan”, “si gano bajo el delito un 30 por ciento”. La soberbia voluntarista al momento de definir el problema conduce a minimizar sus causas, sus dimensiones, su contexto y su historia.

Se trata de respuestas simples y oportunistas para un fenómeno complejo, que no profundizan en las causas estructurales y se concentran en intervenir

sobre los efectos. Sin embargo, resultan muy funcionales en la competencia por los votos y la legitimidad, ya que pueden ser comprendidas fácilmente y generan empatía en “el vecino” que necesita tener la sensación de que se puede hacer algo rápido y tangible.

Esta definición del problema es sostenida por actores que creen que la solución está en el poder fáctico y simbólico del aparato coercitivo del Estado. Incluso, el sentido común que se ha construido en torno a estos temas abona esta interpretación relacionada con la “debilidad”. Algunas frases repetidas hasta el cansancio como “entran por una puerta y salen por la otra”, “los derechos humanos son solamente para los delincuentes”, “quien mata tiene que morir”, “los ladrones están mejor armados que la policía”, “meterles bala a los delincuentes”, o “esto con los militares no pasaba”, son indicativas de ello.

“Una cuestión ajena”

Otra forma clásica de construir el problema ha sido la de definirlo como si no hubiera posibilidad de hacer algo al respecto. Algunos actores políticos han optado por interpretar el problema identificando como responsable del mismo al accionar de otro actor político o poder estatal que escapa a sus márgenes de maniobra. Así, gobernadores, intendentes y comisarios han declarado tener las manos atadas, no conseguir las leyes necesarias desde el Parlamento, sufrir las consecuencias del garantismo judicial, no poder hacer nada sin el traspaso de la policía, o no contar con los recursos necesarios.

Definiendo de esta forma al problema de la inseguridad, no hay nada o poco para hacer desde el lugar de la “víctima”. Y ¿qué se puede pedir a una víctima? Lo único que puede hacer es dar su testimonio, recurriendo a la advertencia o la denuncia como alternativa de política.

De esta manera, con las encuestas de opinión en la mesa, ciertos actores han optado por presentar el problema como si estuviese fuera de sus posibilidades de acción, independientemente de las propias competencias y capacidades.

“Una cuestión social”

Otros sectores, generalmente aquellos que integran el espectro ideológico del progresismo, han definido el problema de la inseguridad poniendo el foco en las causas estructurales del delito y la violencia, y supeditan su solución a la mejora de las condiciones sociales. Según ellos, esta es la alternativa de política para resolver “de raíz” el problema de la inseguridad. Sostienen que “educación es seguridad”, “agua potable es seguridad”, “la asignación universal por hijo es seguridad”. Se confía, como alternativa de política, en que la inversión social producirá en el largo plazo sociedades con menores niveles de conflictividad y violencia.

Esta forma de construir el problema no explica qué hacer en el “mientras tanto” sobre las consecuencias y manifestaciones de la criminalidad. En este marco, la única recomendación para la coyuntura es que la policía debe ser considerada como parte del problema: son corruptos, abusivos y tienen complicidad con el delito, es más, lo regentan. Se piensa que frente a la “crisis”, la salida no está por ahí, y se sugiere que se deben esperar los resultados de la inversión en políticas sociales.

Desde esta visión, en seguridad, hay que esperar que mejoren las condiciones sociales, la distribución o la equidad y no hay nada para hacer sobre las policías, las cárceles, o la prevención social. Es como dejar de invertir en planes sociales con el argumento de que a largo plazo todo se solucionará con el empleo.

Un camino posible

No faltan políticas. Por un lado, nadie puede dudar de que abundan políticas que conciben la inseguridad como una cuestión de debilidad normativa o policial. ¿Puede sostenerse que no ha habido compras de patrulleros o aumento de penas? Por el otro, tampoco han faltado políticas elusivas, ya sean basadas en la adjudicación de responsabilidades a terceros o en la confianza en las políticas sociales en términos de seguridad futura. Frente a la recurrente demanda de políticas de seguridad es necesario advertir que si algo no faltaron fueron políticas de “restauración del orden” y políticas “de escape”.

Lo que faltan son definiciones del problema de la inseguridad que conduzcan a políticas eficientes. Las construcciones del problema vigentes han llevado a la situación actual, ya sea cuando el problema fue concebido en términos de debilidad y derivaron en *slogans* de más penas y más policías, cuando se especula con la victimización, o cuando se confía en que la inversión social derrame seguridad a largo plazo sin propuestas sobre cómo abordar los efectos contemporáneos de la criminalidad.

No hay que empezar por las soluciones sino por el problema. Se debe construir una definición del problema que se aparte de las actuales y posibilite intervenciones de corto, mediano y largo plazo. No es consuelo para el temor de hoy la hipotética tranquilidad de mañana, como consecuencia de la generosa agenda social. Para los delitos y el miedo de este tiempo hay que definir el problema de

tal forma que sea posible intervenir en el “ahora” desde las áreas específicas de seguridad pública, más allá del intento de transformar la estructura social desde otros ámbitos del Estado.

Como carta de navegación en el intento por formular este problema, puede resultar útil tener en consideración cinco referencias:

1. La inseguridad tiene una dimensión objetiva y otra subjetiva de las cuales debe dar cuenta la definición del problema. Distintos estudios demuestran que no hay una correlación directa entre el miedo y la inseguridad objetiva. En consecuencia, la construcción del problema debe contemplar una definición del mismo para la dimensión objetiva y otra para la subjetiva, con sus respectivas alternativas de intervención. No sólo es importante lo que sucede sino lo que se percibe que está sucediendo. En este punto, no puede soslayarse la gravitación que tienen los medios masivos de comunicación y su influencia en la opinión pública. En un contexto de competencia por los puntos de rating y el beneficio económico, su metodología consiste en invocar “periodismo puro e independiente” mientras apelan a la emoción para generar empatía con la víctima, agresividad con los delincuentes, y crítica de la actuación de las instituciones estatales. Por todo esto, es imprescindible formular políticas que den respuesta al temor a la inseguridad considerando estas dimensiones.

2. Para construir una nueva definición del problema de la inseguridad hay que incorporar conocimiento, pero la definición del problema no es sólo una tarea técnica, es una cuestión política. No cabe duda de la importancia del conocimiento frente a problemas públicos que se han vuelto cada vez más complejos en relación con su escala, variabilidad e interdependencia. En estos casos, el aporte de los saberes es fundamental para su comprensión y abordaje. Por su parte, el conocimiento también ocupa un papel clave para avalar la nueva definición del problema, es decir, la importancia de los datos como insumo para la argumentación y la persuasión. Sin embargo, los da-

tos por sí solos no permiten construir el problema. Los diferentes actores competirán en la arena política por intentar imponer su definición del mismo y ello será objeto de conflictos y disputas de poder.

3. En la definición del problema de la inseguridad son tan importantes sus causas como sus consecuencias. Intuitivamente se supone que las políticas que abordan los efectos son reactivas e ineficientes mientras que las que atacan las causas son superiores porque son planificadas y duraderas. Sin embargo, es importante definir el problema complementando ambos aspectos, ya que por sí solo “el garrote” es ineficiente, pero no es posible concebir políticas de seguridad prescindiendo del mismo. El abordaje de las causas y las consecuencias del problema debe realizarse siempre contextualizándolo y considerando su historia.

4. La construcción del problema de la inseguridad tiene que articular una dimensión sustantiva y otra instrumental. Es habitual que frente a una crisis de seguridad los políticos recurran a asesores pidiendo soluciones. Comúnmente se llevan como respuesta otro problema: “Con esta policía no podés”, “con este presupuesto no alcanza”, “esta tecnología es obsoleta”. Preguntan qué hacer con el problema sustantivo y encuentran como respuesta un cuestionamiento a los instrumentos. Al respecto, es importante no caer en dos tentaciones por igual de perjudiciales. Por un lado, hacer de cuenta que todo es abordable con las capacidades institucionales disponibles. Por el otro, proponer reformas institucionales y normativas sin comprender que frente al crecimiento de la inseguridad la sociedad espera un resultado y no el anuncio de la reforma orgánica de la policía. Es necesario complementar las propuestas de reformas organizacionales con alternativas de políticas sustantivas a partir de concepciones integrales sobre la criminalidad común y la organizada.

5. La definición de los problemas de inseguridad no debe circunscribirse a la policía ni únicamente a aspectos normativos. Hay una especie de acto

Para los delitos y el miedo de este tiempo hay que definir el problema de tal forma que sea posible intervenir en el “ahora” desde las áreas específicas de seguridad pública, más allá del intento de transformar la estructura social desde otros ámbitos del Estado.

reflejo dirigencial que cree que en materia de seguridad no se puede hacer otra cosa que purgar a la policía o aumentar las penas. Pero la policía no es el único actor ni debe ser el único destinatario de las políticas. A su vez, la realidad no se estructura sólo a partir de las leyes. Puede resultar interesante aprender de experiencias que vienen trabajando con modelos de enfoques multiagenciales de la cuestión criminal. Sin embargo, la interpretación vernácula insiste con la fórmula de demagogia punitiva + pacto delegativo con la policía. Está largamente probado que esta perspectiva resulta inexorablemente insuficiente, y que el fracaso de estas políticas remite al momento de la construcción del problema.

Las definiciones actuales del problema de la inseguridad limitan y condicionan las alternativas de políticas a la demagogia punitiva y las variadas formas de escape o elusión, todas las cuales se han mostrado ineficaces. No hay que seguir tropezando con la misma piedra. No es momento de pensar en políticas, es el tiempo de formular una construcción alternativa del problema de la inseguridad con posibilidades de competir para ingresar en la agenda gubernamental y gestar políticas. No va a ser posible formular políticas estatales de seguridad que sean democráticas y eficientes sin sacarse las anteojeras que imponen las construcciones del problema aún vigentes.