

“Seguridad en Argentina: Un enfoque multidimensional e integrador de la problemática”



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
LA SEGURIDAD, A LA LUZ DE LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS EN ARGENTINA	9
POBREZA, INEQUIDAD Y PÉRDIDA DE CALIDAD DE VIDA FRENTE AL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD EN LAS GRANDES ÁREAS URBANAS DE LA ARGENTINA.....	19
HACIA UN ABORDAJE INTEGRAL DE LA SEGURIDAD.....	30

“Seguridad en Argentina:

Un enfoque multidimensional e integrador de la problemática”

INTRODUCCIÓN

*Sebastián Basso**

I.-

El estado de bienestar que dominó el siglo veinte ha mutado a un modelo de estado de seguridad¹. De esta manera, Zigmunt Baumann intenta explicar las transformaciones producidas en el mundo occidental en los últimos años y la razón por la cual las nociones de progreso y desarrollo que dominaron el pensamiento europeo cedieron su espacio a la construcción de políticas públicas donde el miedo va cubriendo el espacio público y significando el nuevo orden ciudadano.

La seguridad, o más precisamente la inseguridad, es una de las palabras que más se escucha en las conversaciones cotidianas de las personas, ocasionando que las mayorías de las encuestas de opinión pública señalen a los problemas que de ellas se derivan como la preocupación principal de la población. No es casual entonces que las campañas políticas de los últimos años tengan como eje principal la “lucha” contra la inseguridad, articulando los discursos de los candidatos donde se promete al electorado ciudades más seguras y castigos más severos a los delincuentes.

Sin embargo, la palabra seguridad no resulta un término que pueda tener un único significado. De acuerdo a la persona que la pronuncia puede tener diversas resonancias, resultando muchas veces direccionada hacia experiencias personales, donde las sensaciones y sentimientos tienen mayor relieve que un análisis racional del concepto.

¹ Zygmunt BAUMAN, Europa, una aventura inacabada, trad. de Luis Alvarez-Mayo, Losada, Madrid, 2006, 130-134.



Precisamente, la excesiva subjetivización de los problemas de seguridad son los que habitualmente impiden un estudio sensato y abierto del tema. Parecería que saltar de la realidad del sujeto a la de la relaciones entre las personas, constituye una operación dificultosa puesto que los individuos, convencidos de sus certezas y temerosos de sus debilidades, carecen de la capacidad de diálogo que permita la búsqueda de acuerdos y consensos.

II.-

Si las transformaciones de la sociedad de los últimos años son tan profundas como lo destacan muchos de los pensadores contemporáneos, también debemos pensar que los discursos que dominaron los temas vinculados a la seguridad han dejado de tener los frutos suficientes como para satisfacer al hombre actual.

Tanto los enfoques que vinculan la seguridad a la noción de estado y encaminan los problemas únicamente a través de las respuestas jurídicos penales, como aquellos que los asocian exclusivamente a los problemas de desarrollo y marginalidad, darían la impresión que no logran satisfacer las demandas de las sociedades actuales. Por lo general, cuando se realizan enfoques unidimensionales de la realidad se producen análisis sesgados que derivan en soluciones incompletas. De ahí que lejos de satisfacer a la sociedad, esos discursos pueden llegar a incrementar sus frustraciones. Las instituciones estatales encargadas de los temas, en la medida que alientan este tipo de soluciones, van perdiendo la credibilidad que ostentaban generando más desconfianzas que certezas en sus intervenciones.

Una de las expresiones más claras de los cambios producidos está dada por el papel protagónico que alcanza en esta época un actor que tradicionalmente era relegado a un segundo plano en la problemática de la seguridad. Si tradicionalmente los problemas de seguridad estaban dados por los vínculos que se producían entre el Estado y el delincuente, la irrupción en la escena de la víctima ha producido un quiebre importante en los análisis tradicionales. En estos tiempos, los gobiernos no pueden encarar políticas de seguridad, desconociendo el reclamo de la sociedad a través de su faceta de víctima. Si habitualmente la seguridad del estado era el modelo de construcción jurídica y de actuación de las



instituciones policiales, los tiempos que corren han producido un desplazamiento hacia el interés de las víctimas.

III.-

Respuestas que vinculan la noción de (in)seguridad con el aumento del delito en las sociedades actuales constituye uno de los lugares más comunes. En general este tipo de análisis de los problemas tiende a dar explicaciones donde el matiz se coloca en el desarrollo de mayores controles policiales y un intervencionismo de los aparatos de justicia penal sobre las personas a las que se las califica como delincuentes. Por lo general parten de la premisa que la ciencia jurídica y específicamente los saberes jurídicos penales son la principal solución para extirpar del seno de las sociedades a las personas que por las acciones que realizan se las puede reputar como delincuentes. Las agencias policiales y de control social (básicamente los organismos judiciales y penitenciarios) por ser las instituciones que mayor cercanía tienen con las personas a las que se las coloca en dicha situación, constituyen el eje principal donde girarán las principales políticas públicas vinculadas a la temática de la seguridad.

En este contexto, pueden inscribirse los constantes cambios en las leyes penales, que por lo general implican penas más gravosas para las conductas consideradas delitos, reformas a las leyes procesales y expansión del encarcelamiento y seguimiento de las personas atrapadas por el sistema.

También se aprecia un crecimiento de las organizaciones policiales y de vigilancia privada a las cuales se las dota de los últimos avances producidos en el campo de la tecnología y la informática. Un mayor control del espacio público y el intento de construir una sociedad en alerta permanente ante la amenaza de los delincuentes (colocación de dispositivos de alarmas, incentivos a la comunicación inmediata a las autoridades policiales –como son el dispositivo de llamadas telefónicas “911” o los botones antipánico-) son expresiones cotidianas que pueden ser apreciados desde esta óptica.

IV.-

Sin embargo, tampoco escapan a las miradas unidireccionales las respuestas que pretenden encontrar las soluciones a los problemas de seguridad en enfoques socio-económicos. Teñidos muchas veces por discursos ideológicos de izquierda o por miradas ingenuas de un cristianismo utópico, construyen discursos en una crítica al trabajo de las agencias policiales y judiciales. Con el horizonte de la construcción de un mundo más justo y una confianza ciega en la bondad de los hombres, muchas veces confunden cuestiones vinculadas a la pobreza y el desarrollo de los pueblos, con los temas que hacen a la seguridad.

Por lo general, subordinan los temas de seguridad a cuestiones que deben ser resueltas por la educación y la economía, olvidándose que los problemas vinculados a la (in) seguridad atraviesan a todos los segmentos sociales, con independencia del nivel socio económico y cultural al que pertenecen los distintos componentes de la sociedad.

De ahí que con el afán de diferenciarse de las políticas antes desarrolladas (a las que se las engloba bajo el rótulo de “mano dura”), este tipo de discursos terminan criminalizando a su manera áreas que habitualmente deberían encaminarse por otros carriles.

Muchos de los programas encarados bajo esta dinámica, tienden a concebir a las personas que habitualmente caen bajo la definición de delincuentes como sujetos a los cuales se los debe encauzar mediante políticas educativas o de promoción laboral, de modo tal que puedan volver a tener una vida en sociedad sin conflictos. Más, si estos programas se generalizan se corre el riesgo de criminalizar las políticas sociales, ubicando la prevención del delito como uno de los objetivos prioritarios y desplazado a un segundo plano las intervenciones del Estado en áreas importantes.

V.-

Quizás el camino para abordar los temas que abarca la problemática de la seguridad no pasa únicamente por las distintas respuestas teóricas o modelos prácticos que se vienen ensayando hasta el



presente. Cambios profundos implican no solo reconocer que las respuestas tradicionales son insuficientes para regar la aridez en la que se encuentra la sociedad, sino que también deben reformularse las preguntas.

Los interrogantes que se pueden ir formulando seguramente traspasarán las fronteras del diseño de los saberes tradicionales y abrirán senderos que necesariamente requerirán del auxilio de las diversas ciencias.

La política, como ciencia arquitectónica que engloba y dirige el bien de la comunidad, constituye la plataforma más sensata para coordinar los interrogantes y los caminos que las distintas ciencias puedan ir aportando a los problemas de seguridad.

VI.-

Con la esperanza de contribuir a la sociedad argentina, la Universidad Católica Argentina, a través de su facultad de ciencias sociales, política y de la comunicación, no ha querido permanecer indiferente a las necesidades que plantean los nuevos escenarios atravesados por la problemática de la (in)seguridad. Convencidos de que un enfoque multidimensional e integrador constituye el camino más apropiado para plantear los interrogantes que aparejan los temas de seguridad, se convocó a profesores de distintas ciencias a aportar sus conocimientos e inquietudes para dar una visión más amplia y enriquecedora sobre el asunto.

La dinámica de la política argentina actual que transfirió de hecho los problemas de seguridad al ámbito municipal, pero sin efectuar transformaciones institucionales en ese sentido, motivó que el curso tuviera un fuerte acento en el diseño de políticas públicas de seguridad municipal, realizándose en tal dirección sendas visitas a las áreas respectivas del Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires y del Municipio de Tigre en el conurbano bonaerense, para analizar en el campo la implementación que los respectivos gobiernos realizaron en el área de seguridad.



Temas vinculados a la organización estatal, las relaciones internacionales, las cuestiones económicas, el impacto de los medios de comunicación, las corrientes criminológicas, como también los análisis estadísticos, de políticas económicas, del impacto psicológico, para arribar a una visión filosófica de la seguridad, fueron los motivos de convocatoria a politólogos, economistas, sociólogos, filósofos, periodistas, publicistas, psicólogos y penalistas. En un curso auspiciado por la KAS (Konrad Adenauer), durante seis jornadas intensivas se logró articular un programa ejecutivo que tuvo como público principal a distintos actores involucrados en las temáticas de la seguridad.

**Abogado (UCA). Master de Especialización en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad de Barcelona y Pompeu Fabra) Profesor Protitular de Introducción al Derecho (ICPRI/UCA). Fiscal Federal por concurso de Moron. Autor de artículos vinculados a las investigaciones complejas y capacitador de fuerzas de seguridad*

LA SEGURIDAD, A LA LUZ DE LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS EN ARGENTINA


*Diego P. Gorgal**

Como tantos otros problemas públicos que aquejan a la Argentina desde hace tiempo, afectando su capacidad de desarrollo político, social y económico, la seguridad se ha convertido en los últimos quince años en un cabal ejemplo de lo que sucede cuando la Política falla en su faceta de arquitecta de una comunidad que facilite la felicidad de sus integrantes.

En efecto, desde que a mediados de los noventa el delito y la violencia comenzaron a ser percibidos por parte de la población como una amenaza que requería la atención y acción del Estado, la Política ha ensayado diversas respuestas a esa demanda y a ese problema, ninguna de las cuales condujo a una situación que signifique: a) menores riesgos a la vida, libertad y/o el patrimonio de los ciudadanos; b) menores amenazas a la tranquilidad y el orden público y a la “salubridad” de las instituciones estatales fundamentales; c) menor preocupación y temor en la población respecto al problema. Por el contrario, en los últimos treinta años la Argentina pasó de ser un país con indicadores “europeos” de seguridad a uno con indicadores que se asemejan a la realidad latinoamericana.

Asimismo, la “salubridad” de las instituciones estatales fundamentales, como la policía y la justicia, se ven amenazadas por la extensión de la criminalidad organizada que se dio particularmente en los últimos diez años, siendo el narcotráfico la amenaza estratégica que se proyecta sobre la Argentina. Finalmente, la gente vive y transita la ciudad con el miedo a ser víctima de un delito, lo que ha llevado – entre otras cosas- a un proceso de aislamiento y fragmentación socio-territorial de grupos sociales homogéneos (por ejemplo, barrios cerrados vs. villas), trastornando estos valores esenciales que hacen a la vida en comunidad.

Así las cosas, el principal dato político es que la seguridad se ha transformado en un problema público. Uno de los más importantes de la agenda nacional. En concreto, esto significa que hoy se juzga a los liderazgos políticos, las gestiones de gobierno y hasta a la misma actividad política por el desempeño en materia de seguridad. La capacidad o incapacidad para dar cuenta del problema puede potenciar o, en




su defecto sepultar, dichos liderazgos y gestiones. Las últimas elecciones legislativas son una prueba de ello.

Al ser un problema publico relativamente nuevo, la política ha ensayado diversas actitudes para con él. En ciertos sectores y momentos, fundamentalmente al comienzo de este proceso, operó la convicción de que es un problema que requiere un empleo más decidido y contundente del recurso policial-penal. Así, mientras que a comienzos de la década del noventa la seguridad interior era una competencia que tenía como máxima jerarquía administrativa una Dirección Nacional, entrada la década se organizaba ya con rango de Secretaria de Estado. Hoy es un Ministerio específico. Y el Código Penal, paralelamente, sufrió modificaciones parciales tendientes a endurecer las penas, suponiendo que eso opera como disuasión de la actividad criminal.

En otro momento, sobre todo en los años posteriores a la crisis económico-social del 2001, buena parte de la dirigencia política trataba el tema con la íntima convicción de que es un problema sin solución posible, al menos en el corto o mediano plazo. Como el sistema político argentino funciona solo con un horizonte de corto plazo, todo lo que se ubique más allá de esa línea de tiempo es abstracto.

Otro sector, por el contrario, ha pensado que el problema de la seguridad se encuentra íntimamente conectado al funcionamiento del sistema policial-penal. Partiendo de la creencia que el mayor riesgo que pesa sobre un individuo es el poder organizado –esto es, el Estado-, la agenda de políticas que propone dicho sector se focaliza en reformar el aparato policial-penal a los efectos de asegurar la protección de los derechos y garantías individuales.

Así entonces, las políticas de seguridad en Argentina han transitado por momentos y sectores que: a) creían que la solución se alcanzaba endureciendo el uso del recurso policial-penal; b) otros que se concentraron en administrar la coyuntura basados en el supuesto que nada puede lograrse, al menos en el corto plazo; y c) aquellos que se centraron en la modificar el aparato policial-penal desde el prisma de los derechos y garantías individuales. Este último sector, por cierto, es el que mayor protagonismo y –por



tanto- responsabilidad ha tenido en la factura de las políticas de seguridad de la Argentina contemporánea. Las políticas para con las policías han sido el laboratorio de este grupo e ideología.

La reforma policial en la agenda de seguridad


Ante la incapacidad de la política argentina de generar una visión moderna del problema de la seguridad, formar cuadros técnico-profesionales para abordar los distintos aspectos de la respuesta estatal, articular un discurso público que permita legitimar los programas y proyectos necesarios, y generar consensos básicos respecto a los objetivos y metas de en la materia, entre otras cosas; la política pública de seguridad ha transitado por respuestas parciales y sesgadas, entre ellas, las reformas policiales.

En muchas ocasiones, la política “alquiló” los ministerios y secretarías de seguridad a ciertos grupos que, basados en una visión centrada en la protección de los derechos y garantías individuales, metió mano en la organización y el funcionamiento de las principales instituciones policiales de la Argentina –esto es, la Policía de la provincia de Buenos Aires y la Policía Federal Argentina. Bajo este grupo, mejorar la seguridad de la población quedo supeditado a reformar a la Policía conforme los valores y principios de su ideología.

El momento más importante en la formulación de una política pública es el de la definición del problema a enfrentar. Entender y determinar la naturaleza del problema es un acto político, no técnico, pues involucra intereses y valores. Al definir el problema, se está pre-definiendo su solución.

En este sentido, en los últimos quince años y bajo el influjo del tercer grupo de hacedores de políticas de seguridad, la agenda de seguridad de la Argentina se focalizó en la relación entre policía y sistema democrático.

Así como en los ochenta y noventa se trabajó en la relación Fuerzas Armadas y democracia, y de allí surgieron una batería de políticas orientadas a incorporar plenamente a las FF.AA. a la democracia, casi por inercia se aplicó el mismo paradigma a la agenda de seguridad. El supuesto que alimentaba esta



visión era que el carácter militarizado de las policías en América Latina, en general, y en Argentina, en particular, generaba un servicio policial caracterizado por:

- A diferencia de las democracias desarrolladas, el público sólo acudía a la policía cuando le resultaba absolutamente imperativo.
- La policía respondía mucho más a las necesidades del gobierno que a las demandas de los ciudadanos.
- La policía latinoamericana usaba la fuerza con mayor frecuencia que la policía de países democráticos desarrollados para enfrentar situaciones similares. Esto lleva a un elevado número de muertes de ciudadanos y violaciones de los derechos humanos.
- La fiscalización de la actuación de los policías latinoamericanos era sin duda menor que en los países democráticos desarrollados.
- El grado de apoyo público que recibía la policía era bajo, y que en el funcionamiento y organización internos de la policía el personal subordinado obedecía órdenes pero carecía de autonomía para desarrollar respuestas creativas frente a los problemas que enfrentaba.

Todo esto no hacía más que pisotear los derechos humanos de los sectores populares y generar altísimos niveles de delito. El “Leviathan” verde que habían sido las FF.AA. durante buena parte del siglo XX se había transformado ahora en azul. En definitiva, había que implementar sobre las policías el mismo proceso que se había implementado sobre las FF.AA., a los efectos de lograr un “gobierno democrático de la seguridad”.

A la luz de los resultados, las políticas de seguridad acuñadas en el auto-denominado paradigma de la “seguridad democrática” no lograron ni revertir la situación de inseguridad ni construir instituciones más sólidas, eficaces y transparentes. Varias explicaciones pueden ensayarse al respecto.

Primero, agotaron la política de seguridad a la reforma policial. Dado que el foco era “democratizar” a las policías, las políticas de seguridad prácticamente se redujeron a la reforma policial. Si bien es cierto que las policías necesitaban, y más hoy todavía, ser sometidas a un proceso de modernización institucional para poder ser un instrumento efectivo de prevención y represión del delito,




la política de seguridad no puede reducirse a reformar a la policía. Los fiscales, los jueces y los penitenciarios, por citar sólo algunos de los agentes de una política de seguridad integral, reclaman a gritos el mismo proceso de modernización que se le pretende aplicar a las policías. Dejar a un lado de las políticas modernistas a la administración de justicia implica no alcanzar reducciones del delito y la violencia sustentables en el tiempo.

Segundo, esa reforma policial se redujo a cambios macro-legales y orgánicos, desconociendo que el verdadero cambio en cualquier organización, pero mucho más en las estructuras estatales, es el cambio de cultura y de prácticas. Los hacedores de políticas de este grupo tendieron a pretender cambiar la realidad cambiando la norma que regula esa realidad. Esta actitud racionalista y legalista llevo a cambiar el nombre de las policías, los rangos y las jerarquías, el despliegue territorial, la asignación formal de funciones, entre tantas otras cosas, sino que el funcionamiento diario y regular de una comisaria tome nota sustantiva de todos esos cambios.

Tercero, este grupo tendió a soslayar la implementación en beneficio del diseño de las políticas. Como si lo importante fuese la ponencia a dar en el próximo congreso internacional sobre la materia, toda la energía fue puesta en diseñar una política reformista teóricamente pulcra, antes que prácticamente efectiva.

Cuarto, adoptó el modelo de fragmentación o “mosaico” de policías y promovió la descentralización para reemplazar instituciones centralizadas. Dado que el enemigo a vencer era el “Leviathan” azul, la mejor manera de lograrlo era fragmentando su organización y mando de manera de debilitar su capacidad de autonomía política.

El resultado fue la politización de todos los niveles de la institución policial. Mientras que la “autonomía” en ciertas organizaciones estatales fue pensada en el siglo pasado como una condición para su profesionalización, pues se reclutaba, formaba y ascendía en función a criterios profesionales antes que políticos, esa autonomía comenzó a ser percibida como un disvalor, pues llevaba al descontrol político. De las tantas formas de control político, se optó por aquella que no lleva a un mayor control de gestión y



evaluación de desempeño –pues se sigue trabajando como siempre en estos aspectos- y que introduce la política partidaria en todos los niveles de la organización. Por ejemplo, intercambio de favores políticos para el ascenso de un suboficial en especial.

Por último, incorporó a la comunidad en la gestión de la seguridad, idealizando su rol; y desconoció el papel que hoy día juegan los gobiernos locales. En efecto, en el ideario teórico de los forjadores del paradigma de la “seguridad democrática”, la democratización de la policía llevaba a la democratización de la formulación y gestión de la política de seguridad y, esto último, a la participación comunitaria.

Quince años después de haber puesto en marcha este tipo de dispositivos, que en sí mismo son loables y recomendables, el modo en que se pensó la participación y la responsabilidad que se le adjudicó no cumplieron ni de cerca con las metas planteadas. El control de la gestión policial no la hace hoy día la comunidad sino los gobiernos locales que, recibiendo la presión de la demanda de seguridad, se “cargan el problema al hombro” a pesar de ser ignorados por la legislación vigente so pena de verse atropellados por el descontento ciudadano.

Así entonces, la falencia de la política argentina de asumir el problema de la seguridad como uno de los principales problemas de la agenda pública llevo a “alquilar” en estos últimos quince años los ministerios y secretarías de seguridad –fundamentalmente de la provincia de Buenos Aires y del gobierno nacional- al grupo político-técnico imbuido del paradigma de la “seguridad democrática”. Este grupo – que no es homogéneo, por cierto- y esta visión animaron las políticas de seguridad de la mayor parte de las políticas de seguridad acuñadas en los últimos quince años.

Política, seguridad y gobernabilidad


El determinante del éxito de cualquier política pública, y particularmente de una política de seguridad, lo da la calidad de la política y del sistema político.

En este sentido, la política en la Argentina se ha desentendido de los resultados. Proclive a las imágenes, las señales, los mensajes, etc., ha perdido noción de su carácter arquitectónico. De allí que las instituciones se han vaciado de contenido y representatividad. Por ello el sistema político argentino ha mostrado una enorme incapacidad en definir una agenda de problemas estructurales del país, consensuar objetivos estratégicos entre todas las fuerzas políticas representativas, acordar lineamientos de mediano y largo aliento quitándolos de la discusión coyuntural y/o electoral, y ejercer el control político sobre el estado de avance en dichos temas. No se observa la presencia de estos elementos en ninguna de las políticas públicas, no siendo la política de seguridad la excepción a la regla.

La diferencia que sí posee la política de seguridad frente al resto es que ante la falta de respuestas que aborden las cuestiones estructurales del problema, los efectos negativos se acumulan exponencialmente y se cuentan en la calle en términos de muertes, secuestros, robos, droga, etc. Esto es lo que genera el dato central para entender la situación y las políticas de seguridad en la Argentina: la inseguridad, fundamentalmente en lo referido a la criminalidad organizada, se ha convertido en un problema que integra la agenda de gobernabilidad de la Argentina.

En efecto, Colombia, México, Brasil, pero también Paraguay, Bolivia y muchos países de Centroamérica son un cabal ejemplo de lo que implica la criminalidad organizada, no ya en términos sociales o de seguridad, sino también en términos políticos e institucionales.

En otras palabras, la inseguridad se ha convertido en algo más que una demanda ciudadana insatisfecha como la calidad de la educación pública o la salud pública, el desempleo, o la ineficiencia de la burocracia estatal, por citar algunos casos. Es una diferencia cualitativa y no meramente de intensidad en el reclamo popular lo que separa a la cuestión de la inseguridad del resto de las cuestiones públicas que




aquejan a nuestro país. De allí que se cuele como un problema central en la agenda de gobernabilidad de la Argentina y con esta altura hay que abordarlo.

Lo dicho no es un dato menor ni un apunte meramente analítico o académico. Por el contrario, es el dato central para entender el problema actual de inseguridad y -por tanto- la capacidad estatal para dar cuenta de él. Es por ello que antes de explorar las medidas policiales, judiciales o penales que deberían integrar un plan de seguridad, es menester tener presente determinados condicionantes políticos e institucionales que den el marco necesario a dichos planes.

1. En la Argentina, pensar la seguridad es pensar las reformas institucionales en materia de justicia y seguridad. El problema podría resumirse en que sobre una sociedad que en los últimos años ha avanzado en un proceso de fractura y degradación y que tiene -como consecuencia- niveles de conflictividad similares a la de muchas sociedades latinoamericanas, se despliega un servicio de justicia y seguridad sumamente deficiente. Hay claros problemas de acceso al servicio, de eficiencia en la prestación del servicio, de eficacia en el cumplimiento de su misión y de transparencia en su funcionamiento. Así entonces, la baja calidad de nuestras instituciones de justicia y seguridad transforman en abstracto -antes que efectivos- los códigos y leyes penales, y tornan virtual -antes que real- la protección de la vida y derechos de los ciudadanos.

2. Las reformas en seguridad no son un acto sino un proceso. No se producen por decisiones únicas sino que son una concatenación de momentos, cada uno de los cuales tiene la exigencia de dar resultados que vayan legitimando dicho proceso de reforma. De allí la importancia de la agenda de corto plazo de cualquier plan de seguridad.

Sucede que entre la adopción de políticas de fondo y los primeros resultados hay un largo tiempo de gestación que normalmente es cubierto por la credibilidad en los liderazgos políticos y la confianza en las instituciones. En Argentina, ni la política ni las instituciones gozan de esos atributos. De allí la necesidad de contemplar políticas de corto plazo que permitan ir enviando señales palpables a la sociedad de que el cambio se está produciendo.



3. Esto es sumamente importante ya que la legitimación del proceso de reforma no es lineal ni acumulable. Por el contrario, se va gestando y solidificando en la medida que en las percepciones sociales vinculen al proceso de reforma con resultados concretos.

Esta condición fundamental de las reformas en seguridad hacen que la estrategia de implementación sea tan o más importante que el mismo diseño de la política. En otras palabras, el "cómo" es tan importante como el "qué" por lo que todo plan de reformas debe ir acompañado de una clara, precisa, efectiva y firme estrategia de implementación so pena de ver abortado en el intento la mejor política de seguridad.

4. Esto conduce a otro déficit transversal en la hechura de las políticas públicas en Argentina: la falta de datos e información para identificar y mensurar problemas, tomar decisiones basadas en dichas evidencias, definir metas e indicadores para la implementación de las decisiones y, fundamentalmente, evaluar el desempeño de los agentes del sistema (policías, fiscales, jueces, penitenciarios, etc.) y el impacto y los resultados de las políticas. Nada de esto se hace en nuestro país. Por ello, no es producto de la fatalidad la situación en la que nos encontramos.

5. Finalmente, las políticas deben trascender los nombres y las gestiones so pena de generar comportamientos cortoplacistas entre los actores involucrados. En efecto, dado que en los últimos años el sistema político no ha tenido la fortaleza o capacidad de sostener procesos de largo aliento, la inestabilidad política ha generado que los agentes involucrados por las reformas especulen con aquella inestabilidad. Así, aquellos que ven vulnerados sus intereses apuestan a desestabilizar la gestión ya que así desestabilizan la política de reforma y aquellos que deberían ser promovidos se auto-marginan pues saben que la gestión -y, por tanto, la política de reforma- será abandonada en la primera crisis. Esto es lo que torna relevante la necesidad de consensos en las orientaciones básicas respecto a las reformas en las instituciones.

**Licenciado en Ciencias Políticas (UCA). Master en Public Policy Candidate (Georgetown University). Profesor del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UCA) y de la Escuela Superior de la Gendarmería Nacional Argentina. Es co-autor de los libros "Rehenes de la violencia" (Editorial Atlántida, 2001), "Mano*



Justa” (Editorial Yenny – El Ateneo, 2003), “Seguridad y Defensa en el Cono Sur” (Editorial Cavieur Bleu, 2003) y “Un futuro posible” (Editorial Yenny – El Ateneo, 2013). Entre otros cargos públicos, se ha desempeñado como Subsecretario de Planificación de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Secretario de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires y Ministro de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

POBREZA, INEQUIDAD Y PÉRDIDA DE CALIDAD DE VIDA FRENTE AL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD EN LAS GRANDES ÁREAS URBANAS DE LA ARGENTINA.

*Carolina Moreno**

Diversas teorías de desarrollo humano y tratados internacionales de derechos humanos reconocen el derecho a la seguridad e integridad corporal como un derecho humano fundamental de los individuos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales” y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconoce el “derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona”. En este marco, los Estados nacionales del mundo tienen una responsabilidad ineludible frente al problema para con sus ciudadanos.

El objetivo del presente estudio es evaluar el problema de la inseguridad desde su doble naturaleza: el haber sido víctima de un hecho delictivo y el sentimiento de inseguridad o temor al delito, ya que ambas caras tienen importantes consecuencias sociales y condicionan, de alguna manera, la calidad de vida y la integración social de las personas. Para ello, se presentan los resultados de la Encuesta de la Deuda Social Argentina del Bicentenario (2010-2016), elaborada por el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, de la Universidad Católica Argentina.

De esta forma, se analiza el indicador de inseguridad efectiva que permite cuantificar la proporción de población que ha sufrido un hecho delictivo personalmente o algún miembro de su hogar, en el período comprendido por los doce meses anteriores a la entrevista y el indicador de sentimiento de inseguridad que identifica a aquellas personas que dicen experimentar temor a sufrir algún tipo de delito en el futuro cercano. Asimismo, se estudia la influencia que ejerce la “presión ecológica” (Roche, 1998)² sobre el miedo al delito dimensionando la percepción de la población analizada acerca del grado de seguridad que existe en los barrios donde habitan.

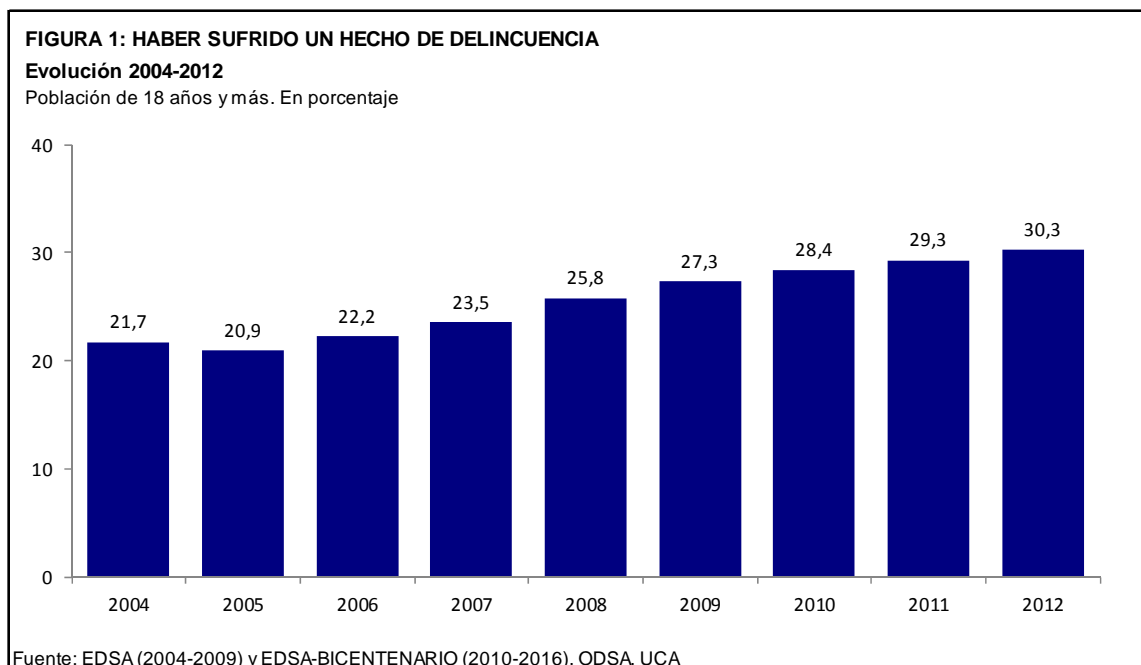
² Berggman, M y Kessler, G., Vulnerabilidad al delito y sentimiento de inseguridad en Buenos Aires: determinantes y consecuencias. En *Revista Desarrollo Económico*, vol. 48 N° 189-190, julio-setiembre / octubre-diciembre, 2008.



Por su parte, el presente trabajo estudia el modo en que las diferencias socio-residenciales y de habitación urbano afectan los niveles de inseguridad efectiva y de miedo al delito. A su vez, se busca analizar la relación que existe entre delito y sentimiento de inseguridad y algunos de los factores que influyen en el aumento de los mismos, teniendo en cuenta el efecto de la llamada “presión ecológica”. Entre dichos factores, se analiza la influencia que ejerce la presencia policial y la venta o el tráfico de drogas sobre la problemática de la inseguridad.

Aumento del delito y del sentimiento de inseguridad

Al analizar el indicador de inseguridad efectiva, es decir, el porcentaje de personas mayores de 18 años que han sido víctimas de un hecho de delincuencia o violencia, habiendo sufrido un hecho delictivo personalmente o algún miembro de su hogar, en el período comprendido por los 12 meses anteriores a la entrevista, se registra, entre 2004 y 2012, un aumento constante del mismo, pasando de 21,7% en 2004 a 30,3% en 2012. Algo similar ocurre con el sentimiento de inseguridad o miedo al delito, que pasa de 68,4% a 85,5% durante el mismo período de estudio.

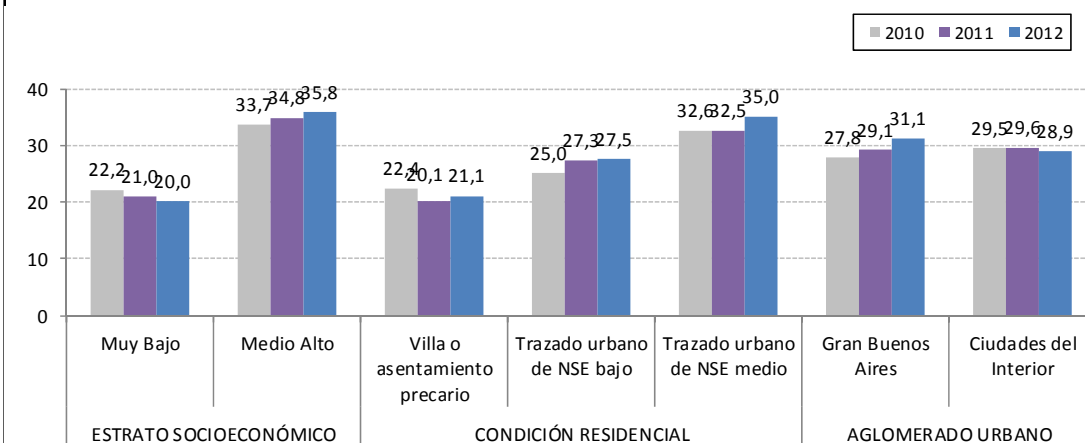


Cuando se compara el riesgo a sufrir un delito según estrato socioeconómico y condición residencial, se observa que son los encuestados del cuartil superior y los que residen en zonas con trazado urbano de NSE medio los que registran mayores tasas de delitos. Un 35,8% de la población del estrato medio alto y un 35% de quienes habitan en zonas con trazado urbano de NSE medio declararon haber sufrido un hecho delictivo durante 2012, contra un 20% del cuartil inferior y un 21,1% de quienes viven en villas o asentamientos precarios, respectivamente (ver figura 2). A pesar de ello, es importante resaltar que los sectores más carenciados son quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad real o sustantiva frente a la delincuencia, ya que la mayoría de las veces la sufren en su ámbito residencial y porque el robo o el hurto, o incluso la violencia, los tienen entre sus principales víctimas dado el impacto que generan estos hechos en su presupuesto familiar. A lo cual se suma la presencia de una mayor desigualdad socio-residencial producto a las posibilidades de acceso a la seguridad privada que tienen los estratos sociales más acomodados.

FIGURA 2: HABER SUFRIDO UN HECHO DE DELINCUENCIA O VIOLENCIA SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO, CONDICIÓN RESIDENCIAL Y AGLOMERADO URBANO

Años 2010-2011-2012.

En porcentaje de población de 18 años y más.



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.



El sentimiento de inseguridad, al igual que la delincuencia, tuvo un comportamiento ascendente durante todo el período de análisis, para afectar, en el último año de estudio, a 9 de cada 10 entrevistados (85,5%). Analizando las diferencias según el estrato socio-residencial y aglomerado urbano, se puede observar que el sentimiento de inseguridad afecta a toda la población en su conjunto, sin hallarse diferencias relevantes por la condición social o el lugar de residencia de los individuos (ver figura 4).

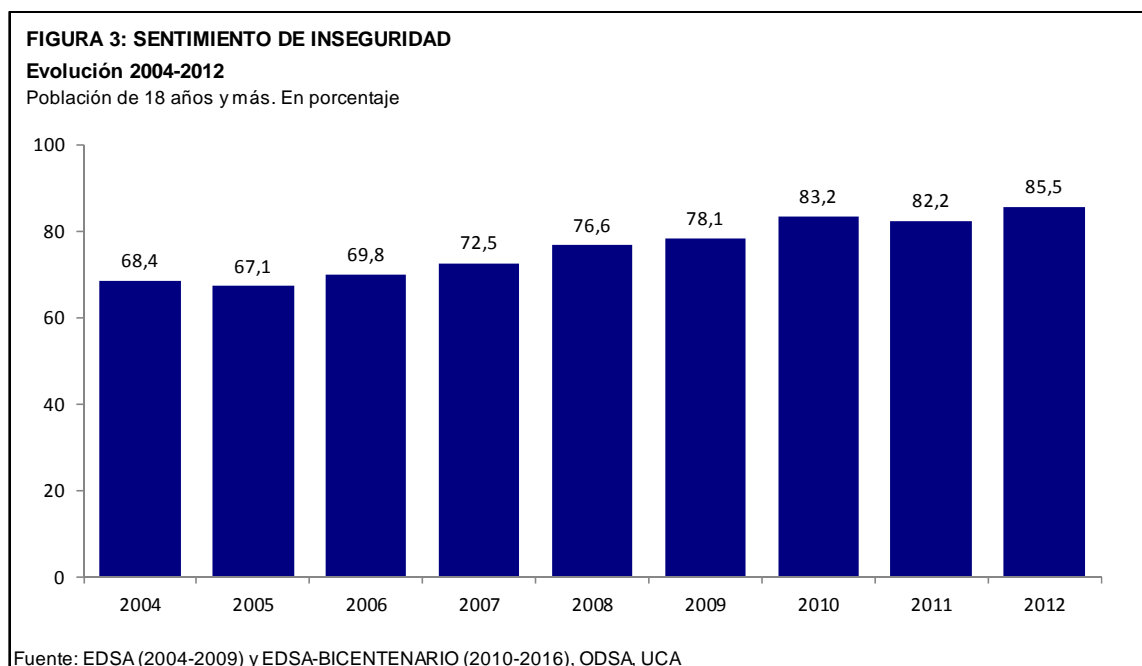
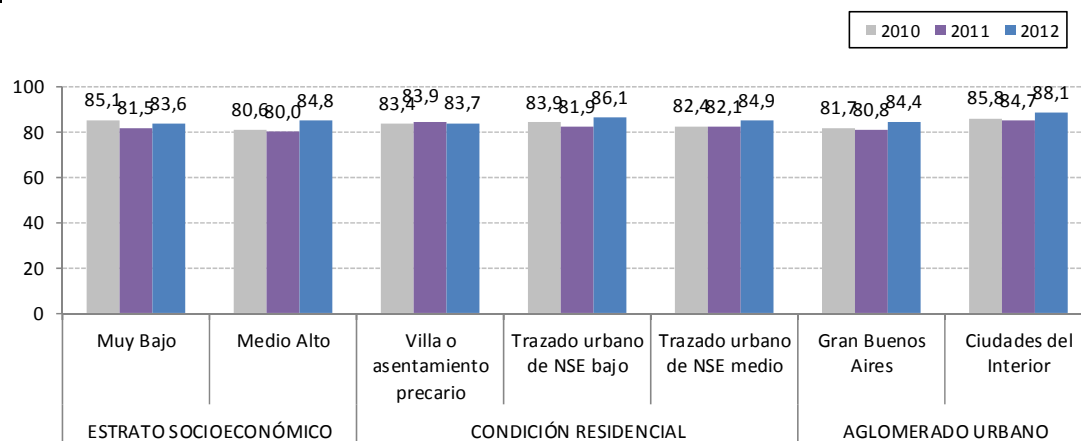




FIGURA 4: SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO, CONDICIÓN RESIDENCIAL Y AGLOMERADO URBANO

Años 2010-2011-2012.

En porcentaje de población de 18 años y más.




Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Presencia policial y tráfico de drogas: dos factores claves en la problemática de la inseguridad

Existen condiciones estructurales complejas que pueden llegar a favorecer o inhibir la distribución espacial de los hechos delictivos y del sentimiento de inseguridad. Como se verá a continuación, tanto la presencia o ausencia policial como la existencia de venta, compra o intercambio de drogas, son aspectos adicionales al problema del delito ya que de alguna manera influyen, tanto en la cantidad o número de delitos registrados, como en el sentimiento de inseguridad o miedo al delito que experimentan las personas en su propio barrio o vivienda. Asimismo, estos indicadores están altamente condicionados por la situación socio-residencial de la población entrevistada.

La figura 5 describe el indicador de miedo al delito en el propio barrio o vivienda y algunas condiciones que pueden ejercer influencia sobre el problema de la inseguridad: la ausencia de efectivos policiales en el barrio y la percepción de la existencia de venta, intercambio o tráfico de drogas. Los



resultados dan cuenta de la existencia de importantes brechas socio-residenciales en los tres indicadores analizados. El miedo en el barrio afecta a casi la mitad de los hogares entrevistados pero en mayor medida a los del estrato muy bajo (55,7% contra 43,1% del medio alto) y a los de villas o asentamientos precarios (55,4% contra 43,3% de los hogares de zonas con trazado urbano de NSE medio).

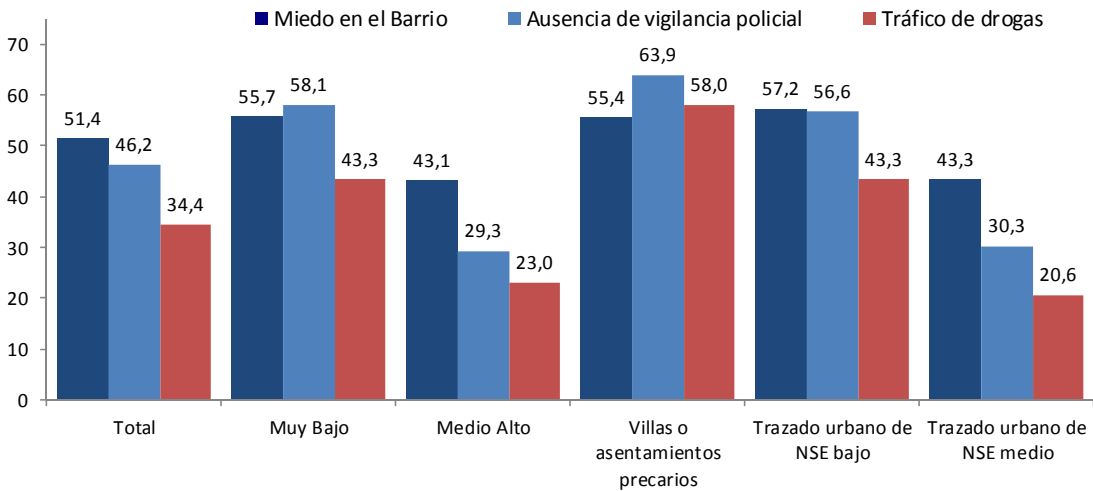
Uno de los factores que ejerce una importante influencia sobre el miedo y la vulnerabilidad al delito es la presencia o ausencia de vigilancia policial preventiva. Es menester recordar que existen diferencias sustanciales en los niveles de acceso a este tipo de recursos logrados por los diferentes estratos socioeconómicos y zonas residenciales. Quienes pertenecen a sectores más acomodados, poseen mayores posibilidades de acceso a bienes públicos, dada la posibilidad de disfrutar de forma privada de aquellos bienes que no se brindan de manera pública, o que se brindan de forma ineficiente. Esto ocurre con la vigilancia policial, ya que como muestra la figura 5, la ausencia de la misma afecta al 46,2% de los hogares entrevistados, y dicho porcentaje aumenta a 58,1% en el estrato muy bajo y al 63,9% entre los habitantes de villas o asentamientos precarios, para colocarse en niveles sustantivamente más bajos en el estrato medio alto (29,3%) y en las zonas con trazado urbano de NSE medio (30,3%).

Por último, la misma figura indica que dichas brechas se profundizan al analizar la presencia de venta, tráfico o intercambio de drogas en el barrio. Dicha problemática afecta a 3 de cada 10 hogares entrevistados, siendo los más pobres los más afectados por la misma. El porcentaje de entrevistados que percibe presencia de venta de drogas en la cercanía de su hogar asciende a 43,3% en el estrato muy bajo (contra 23% en el medio alto) y a 68% en los hogares de villas o asentamientos precarios (contra 20,6% en los que cuentan con trazado urbano de NSE medio).

FIGURA 5: MIEDO EN EL BARRIO O VIVIENDA, PRESENCIA POLICIAL Y TRÁFICO, VENTA O INTERCAMBIO DE DROGAS EN EL BARRIO SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS

Año 2012

En porcentaje de hogares particulares.



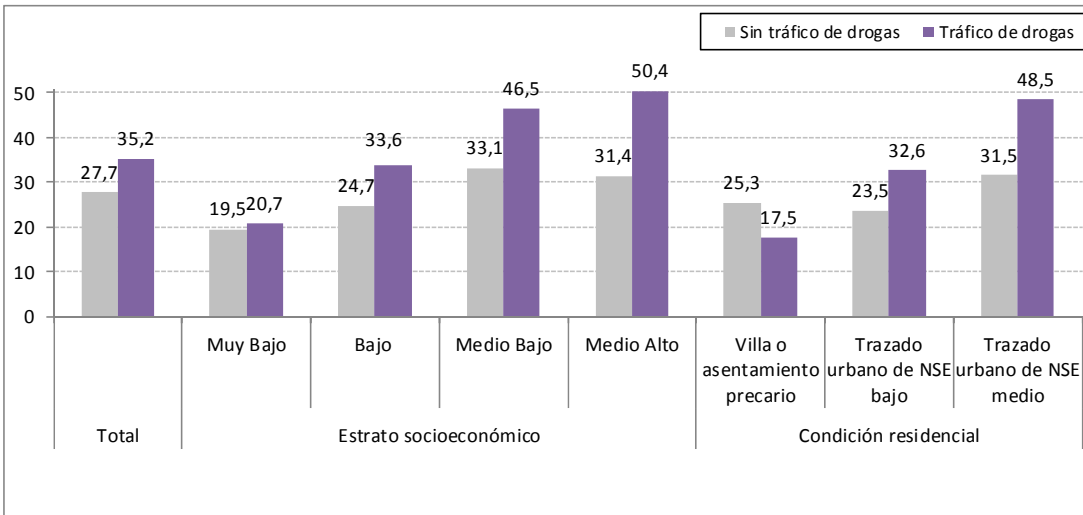
Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Al analizar concretamente la influencia que ejerce vivir en un barrio en donde hay presencia de prácticas de venta, compra o intercambio de drogas sobre la inseguridad, la figura 6 muestra que el porcentaje de personas de 18 años y más que dijeron experimentar algún delito durante el último año (personalmente o algún miembro de su familia) aumenta en entre aquellos entrevistados que respondieron contar con problemas de intercambio de drogas cerca de su hogar (la inseguridad pasa de 27,7% en hogares sin tráfico de drogas a 35,2% entre aquellos con presencia de venta de drogas). Esta relación se observa en prácticamente todos los estratos y zonas residenciales analizadas, agudizándose en los estratos medios y en las zonas con trazado urbano para pasar de 33,1% en ausencia de venta de drogas a 46,5% en presencia de la misma en el medio bajo y de 31,4% a 50,4% respectivamente en el medio alto. Sin embargo, este comportamiento no se reconoce entre los residentes en villas o asentamientos precarios ya que el delito aquí se produce independientemente de la existencia o no de algún tipo de intercambio de drogas en la cercanía del hogar.

FIGURA 6: INSEGURIDAD SEGÚN VENTA O TRÁFICO DE DROGAS POR ESTRATOSOCIOECONÓMICO Y CONDICIÓN RESIDENCIAL

Año 2012.

En porcentaje de población de 18 años y más.



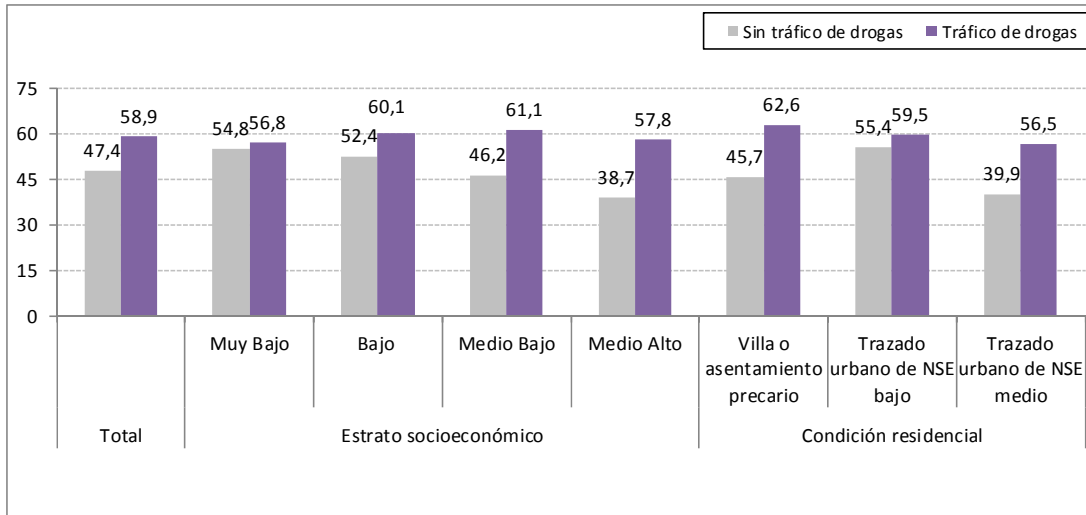
Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA

Al igual que lo observado con respecto a la inseguridad, el miedo al delito en el barrio o la propia vivienda aumenta en presencia de prácticas de venta, compra o intercambio de drogas. La figura 7 muestra como el sentimiento de inseguridad pasa de 47,4% en los casos en los que se declara no contar con problemas de venta de drogas a 58,9% en presencia de la misma. Esta relación es común en todos los estratos socioeconómicos analizados pero se agudiza aún más en los sectores más favorecidos, pasando de 46,2% sin tráfico a 61,1% con tráfico en estrato medio bajo y de 38,7% a 57,8% en el medio alto. Sin embargo, al analizar la condición residencial de los entrevistados se observa una mayor relación entre presencia de drogas y miedo en las villas y en las zonas con trazado urbano de NSE medio y menor vínculo entre los residentes de zonas con trazado urbano de NSE bajo.

FIGURA 7: MIEDO EN EL BARRIO O VIVIENDA SEGÚN VENTA O TRÁFICO DE DROGAS POR ESTRATOSOCIOECONÓMICO Y CONDICIÓN RESIDENCIAL

Año 2012.

En porcentaje de población de 18 años y más.



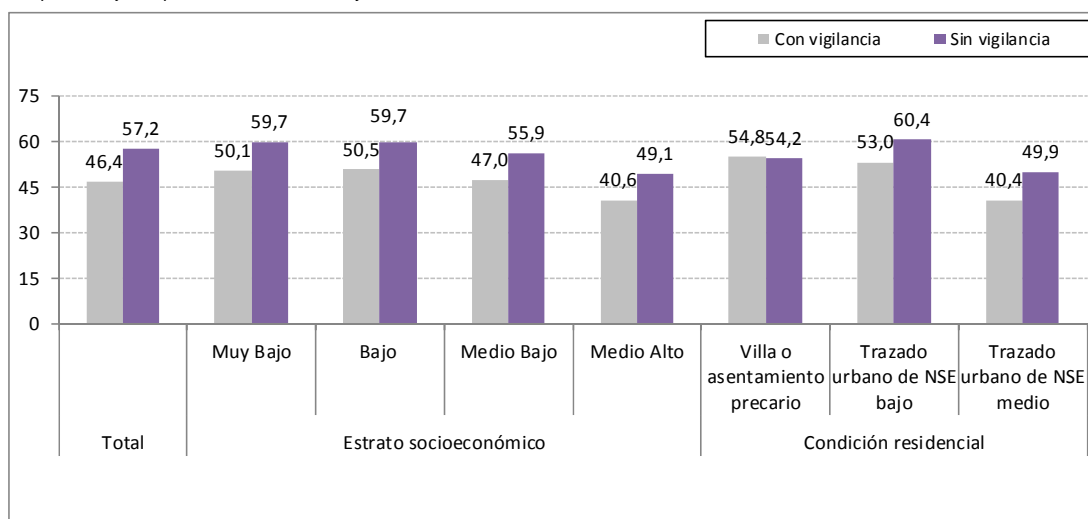
Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA

Por último, se observa la existencia de una cierta influencia entre presencia policial cercana y miedo o sentimiento de inseguridad en el propio barrio o vivienda en todos los estratos y condiciones residenciales analizadas. De esta forma, el porcentaje de individuos mayores de 18 años que respondieron tener miedo en su propia casa o barrio pasa de 46,4% en presencia de efectivos policiales o vigilancia privada para llegar al 57,2% en ausencia de la misma (figura 8).

FIGURA 8: MIEDO EN EL BARRIO O VIVIENDA SEGÚN VIGILANCIA POLICIAL POR ESTRATOSOCIOECONÓMICO Y CONDICIÓN RESIDENCIAL

Año 2012.

En porcentaje de población de 18 años y más.



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA

Consideraciones finales

Los datos relevados demuestran que el problema de la inseguridad viene agravándose año tras año independientemente del contexto político, social o económico en el que se enmarque el análisis. El indicador de inseguridad efectiva subió de 21,7% en 2004 a 30,3% en 2012; y en los mismo años, el de sentimiento de inseguridad, de 68,4% a 85,5%.

Más allá de los retrocesos económicos y la crisis financiera evidenciada en el último año de estudio, llama la atención que estos niveles crecientes de inseguridad hayan tenido lugar en un contexto de crecimiento económico, ampliación del consumo, reducción de los niveles extremos de indigencia y ampliación de las políticas sociales. Todo cual demuestra una vez más que la pobreza es un problema social en sí mismo, pero no que es la causa de la inseguridad; ni tampoco la información que a su manera da cuenta de ella. Su verdadera causa son las desiguales sociales. Es decir, el choque socio-cultural que se produce entre las expectativas de movilidad generadas por los logros efectivos que alcanzan los sectores económicos y políticos que están en la cúspide de la pirámide social, y las oportunidades efectivas de



educación, trabajo y progreso que ese mismo sistema ofrece a los sectores que están en el resto de la pirámide. Por ello, el problema de fondo de la inseguridad es antes que otra cosa, un problema de equidad social y moral pública.

Por último, es también un hecho socialmente relevante que el miedo al delito no sólo ha crecido de manera sistemática durante los últimos años, acompañando al aumento de los hechos delictivos, sino que dicho miedo se encuentra extendido a niveles alarmantes. Esta “sensación” no discrimina según las características personales, económicas ni socio-residenciales. Sin embargo, hay dos aspectos sociales vinculados que agravan aún más problema. Por un parte, la mayor o menor presencia policial preventiva en el vecindario; y, por otra, la mayor o menor presencia de prácticas de venta, compra o intercambio de drogas o estupefacientes en el barrio.

*Lic. En Ciencias Políticas, investigadora del Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

HACIA UN ABORDAJE INTEGRAL DE LA SEGURIDAD

*Joaquín Migliore**

Intentar abordar la política y gestión de la seguridad desde una perspectiva integral conlleva la convicción de que una misma cuestión admite ser analizada desde diversos niveles de comprensión. Por este motivo quisiera agregar a las contribuciones realizadas por las diferentes disciplinas (sociología, psicología, economía, ciencias políticas, etc.) algunas reflexiones de la filosofía que, aunque no fueron elaboradas teniendo en vista primariamente el tema de la seguridad, pueden también ayudarnos a pensar el tema que hoy nos ocupa.


Nuestro juicio sobre si los problemas que enfrentamos son coyunturales o se fundan en causas estructurales, sobre si la respuesta a los mismos debiera ser fundamentalmente penal o, por el contrario, focalizarse en las situaciones de falta de desarrollo y marginalidad que la originan depende, en alguna medida, también de ellas.

Conciencia de una crisis

La filosofía puede, en primer lugar, hacernos cobrar conciencia de la complejidad del tema abordado.

La crisis de la seguridad es, indudablemente un asunto argentino. Las estadísticas son claras al reflejar cómo el delito y el sentimiento de inseguridad han aumentado en los últimos años.

Trasciende, con todo, los límites de nuestra nación. Se ha señalado que Colombia, México, Brasil, Paraguay, Bolivia al igual que muchos países de Centroamérica están padeciendo el acoso de la criminalidad organizada. Junto a las posibles causas sociales, económicas y políticas de este fenómeno, quisiéramos mencionar una que también debería considerarse.



Un filósofo de la talla de Jürgen Habermas ha sostenido que una característica de nuestro tiempo es la “*conciencia normativa que se atrofia por todas partes*”. Fenómeno, a su entender, no episódico, sino que se enraiza con la historia misma del occidente moderno. Coincidiendo con el diagnóstico que hacia mediados del siglo pasado realizaran sus maestros de la escuela de Frankfurt,³ Habermas señala que la conciencia normativa, “se ve amenazada (...) desde el propio interior de una modernización descarrilada”.⁴

Provenientes del ámbito cultural de América del Norte un conjunto de autores, cultores de diversas disciplinas, conocidos a veces como “comunitaristas”, han tenido la misma percepción. Así por ejemplo Charles Taylor, refiriéndose a lo que denominaba el “malestar de la modernidad”, señalaba como fuente de preocupación el creciente individualismo.

“El individualismo (...) designa lo que muchos consideran el logro más admirable de la civilización moderna. Vivimos en un mundo en el que las personas tienen derecho a elegir por sí mismas su propia regla de vida (...). Muy pocos desean renunciar a este logro (...). Pero muchos de nosotros nos mostramos también ambivalentes. La libertad moderna se logró cuando conseguimos escapar de horizontes morales del pasado (...). La libertad moderna sobrevino gracias al descrédito de dichos órdenes.

Pero al mismo tiempo que nos limitaban, esos órdenes daban sentido al mundo y a las actividades de la vida social.”⁵

³Ya años antes, Adorno y Horkheimer habían señalado como consecuencia no querida de la Ilustración que la primacía de la crítica y el principio de autonomía habrían de liquidar “toda norma directamente vinculante”. “A la luz de la razón iluminada se ha disuelto toda devoción que fuera considerada objetiva y fundada en la realidad. Todos los vínculos tradicionales han incurrido así en la sanción, incluidos aquellos que eran necesarios para la existencia del mismo orden burgués. (...) El iluminismo, siguiendo su propio principio, no se detiene siquiera frente a aquel mínimo de fe que es necesario para que el mundo burgués pueda existir” ADORNO Y HORKHEIMER, *Dialéctica del Iluminismo*, Sur, Buenos Aires, 1970, p.115.

⁴JÜRGEN HABERMAS, *Entre naturalismo y religión*, Paidós, Barcelona, 2006, p.244.

⁵CHARLES TAYLOR, *La ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona, 1994, p.38/40.

De formación sociológica, Amitai Etzioni manifiesta idéntica preocupación:

Hasta el comienzo de la modernidad, los sistemas de pensamiento (a menudo envueltos en escritos religiosos) se preocupaban por el mantenimiento de la legitimidad del orden y la afirmación de virtudes sociales (...). Gran parte de la doctrina religiosa que prevaleció en la Edad Media alababa las virtudes monolíticas y legitimaba un orden social establecido, bastante rígido, jerárquico y omnipresente.

En este contexto, es más útil considerar el pensamiento moderno -con su énfasis en los derechos individuales universales (...) y la virtud de la autonomía, la acción voluntaria y los acuerdos consensuales- como un gran correctivo a las formaciones sociales de la Edad Media (...).

[Tras] haber arrollado a las fuerzas del tradicionalismo, las fuerzas de la modernidad no permanecieron inmóviles, sino que, por el contrario, en la última generación (a partir de 1960, aproximadamente) presionaron sin cesar y erosionaron los fundamentos ya muy debilitados de la virtud y el orden social.⁶

Una primer pregunta que cabe realizar es, pues, la de si el problema de la (in)seguridad puede vincularse, entre otras causas (aumento de la exclusión social, deficientes políticas públicas, etc.), también con la crisis valorativa, el individualismo creciente y el descrédito de los órdenes morales heredados de la tradición, características que parecen signar a nuestras sociedades tardomodernas.

Dos propuestas de la Ilustración

Esta cuestión nos remite a otra, central en la filosofía política: ¿Por qué los hombres obedecen a las leyes? ¿Cuáles son las fuerzas que nos impelen a vivir en comunidad? ¿De dónde nacen nuestras obligaciones para con los otros?

Tanto el mundo antiguo como el mundo medieval recurrieron, a los efectos de justificar la existencia de deberes (como bien lo señalaban Taylor y Etzioni), a la dimensión religiosa del hombre. Para explicar por qué era preferible padecer la injusticia a cometerla, Platón apela en el *Gorgias* a la idea de un juicio tras la muerte.

⁶AMITAI ETZIONI, *La nueva regla de oro: Comunidad y Moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Buenos Aires, 1999.



Estas ideas continúan vigentes hasta bien entrada la edad Moderna. Moro y Locke consideraban que una persona sin Dios no reunía las condiciones para formar parte de una comunidad política. En su famosa despedida Washington declara: “La religión y la moral son apoyos indispensables de todas las disposiciones y hábitos que conducen a la prosperidad pública (...) apoyos firmísimos del deber del hombre y del ciudadano”.⁷

Fue principalmente la filosofía iluminista la que pretendería a lo largo de los siglos XVII y XVIII sentar las bases de un orden político independiente de toda trascendencia. La Ilustración no fue con todo un movimiento homogéneo. Conscientes de las limitaciones que todo esquema interpretativo conlleva, nos animamos, con todo, a distinguir dos líneas principales que se prolongan hasta nuestros días: una primera corriente que, partiendo de una antropología pesimista, pretenderá fundar la sociedad en la búsqueda del propio beneficio; y una segunda que, sin renunciar a la idea de deber, considerará que el único fin del Estado reside en la defensa de la libertad individual.

La primera de estas posiciones parte de la premisa de que el hombre es un ser de naturaleza egoísta. No se trata de criticar a los hombres por lo que son, señala Spinoza, sino de entenderlos. “Y así, por su propia constitución, compadecen a quienes les va mal y envidian a quienes les va bien; están más inclinados a la venganza que a la misericordia; y además, todo el mundo desea que los demás vivan según su propio criterio, y que aprueben lo que uno aprueba y repudien lo que uno repudia. De donde resulta que, como todos desean ser los primeros, llegan a enfrentarse y se esfuerzan cuanto pueden por oprimirse unos a otros” y aunque “todos están persuadidos –agrega- de que, frente a esta actitud, la religión enseña que cada uno ame al prójimo como a sí mismo, es decir, que defienda el derecho del otro como el suyo propio, nosotros hemos demostrado que esta enseñanza ejerce escaso poder sobre los afectos”.⁸

El problema con el que se enfrenta esta postura es el de cómo conciliar esta realidad de la naturaleza egoísta con la existencia de la sociedad. Hobbes señalaría el camino al sostener que el miedo a la muerte

⁷ JORGE WASHINGTON, *Despedida al pueblo de los Estados Unidos*, Traducida y comentada por el General Manuel Belgrano

⁸ SPINOZA, *Tratado político*, Cap.I, Alianza editorial, Madrid, 1986.

violenta y el cálculo del propio beneficio son los motores que incitan al individuo a salir del estado de naturaleza.

Pero fueron sin duda los grandes moralistas escoceses del siglo XVIII quienes intentarán responder a la cuestión. Adam Smith encontrará en la idea de *mercado* una de las claves para resolver la aparente aporía. Es famoso su párrafo de *La riqueza de las naciones*:

En casi todas las otras especies zoológicas el individuo, cuando ha alcanzado la madurez, conquista la independencia y no necesita el concurso de otro ser viviente. Pero el hombre reclama en la mayor parte de las circunstancias la ayuda de sus semejantes y en vano puede esperarla sólo de su benevolencia. La conseguirá con mayor seguridad interesando en su favor el egoísmo de los otros y haciéndoles ver que es ventajoso para ellos hacer lo que les pide. Quien propone a otro un trato le está haciendo una de esas proposiciones. Dame lo que necesito y tendrás lo que deseas, es el sentido de cualquier clase de oferta. y así obtenemos de los demás la mayor parte de los servicios que necesitamos. No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés. No invocamos sus sentimientos humanitarios sino su egoísmo; ni les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas.⁹

Hume aplicará estas nociones al Estado. También aquí la colaboración se basa en el cálculo costo beneficio. El motivo primero y original para la observancia de las reglas de justicia no es “la consideración del interés público o una benevolencia muy extensa”, sino la pasión del interés.

Tan sólo la avidez por adquirir bienes y posesiones para nosotros y nuestros amigos es insaciable, perpetua, universal y totalmente destructora de la sociedad (...) ninguna afección del espíritu humano posee a la vez la suficiente fuerza y dirección propia para equilibrar el amor de las ganancias y hacer a los hombres aptos para la sociedad llevándolos a que se abstengan de las posesiones de los otros.(...) No existe, por consiguiente, otra pasión capaz de guiar la afección del interés más que la misma afección mediante un cambio de su dirección (...) pues es evidente (...) que manteniendo firme la sociedad

⁹ADAM SMITH, *La riqueza de las naciones*, Libro I, capítulo 2.

avanzamos mucho más en la adquisición de las posesiones que en la condición solitaria y desamparada, que debe ser la consecuencia de la violencia y la licencia universal.¹⁰

Son muchos los autores (Buchanan desde la escuela de Virginia, la teoría del *rational choice*, etc), que han considerado legítimo en nuestros días analizar la política desde esta perspectiva individualista. Sostiene, por ejemplo Buchanan:


Tanto la relación económica como la política representan cooperación por parte de dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Los hombres cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio, en la cual él persigue su propio interés proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio directo para el individuo que se encuentra al otro lado de la transacción. Básicamente, *la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante. Dos o más individuos encuentran mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr ciertos objetivos comunes. En realidad, ellos “intercambian” inputs con la seguridad de un output comúnmente compartido.*¹¹

Evidentemente este análisis puede aplicarse también para el caso del delito. Las sanciones cuando se transgreden las normas y las recompensas para el caso de su cumplimiento se consideran de este modo las principales motivaciones que inducen a los hombres a respetar el orden jurídico. Posiciones disímiles como el positivismo y el análisis económico del derecho comparten sin embargo esta posición.

¿Pero son realmente conciliables colaboración y auto interés? ¿No es más probable en muchas circunstancias entren en conflicto? ¿Es el único móvil para no transgredir la ley la motivación egoísta?

¹⁰DAVID HUME, *Tratado de la naturaleza humana*, Libro III, sección segunda, 1977, México, Porrúa.

¹¹JAMES M. BUCHANAN, *El cálculo del consenso*, Madrid, 1980.



En una conferencia dada en la Universidad Católica Argentina el filósofo John Finnis planteaba, refiriéndose a Bentham, uno de los padres del utilitarismo, de éste modo la cuestión:

Desde el comienzo hasta el final de su vida laboral (Jeremy Bentham) osciló entre el principio moralista extremo de que “uno debe actuar siempre maximizando los intereses (el balance de placeres y dolores) del mayor número de personas y, de otra parte, el extremo a-moralismo del principio de que uno actúa – de que todos actúan- siempre para maximizar su propio interés (el propio balance de placeres).

Una (...) respuesta a la pregunta ¿Por qué debería respetar el bien de los otros? ha sido desarrollada más recientemente apelando en forma directa al amor propio. Philippa Foot argumenta que no se puede ofrecer ninguna razón a un hombre para mostrarle que debe ser justo, excepto que es por su propio beneficio, que le será provechoso para él. ¿Pero no puedo advertir que mi injusticia, si la realizo con suficiente astucia y camuflaje bien puede serme de provecho, y que mi respeto por la justicia puede conducirme a un desastre irremediable -la muerte- y al fin de todo provecho?¹²

La segunda gran corriente de la tradición iluminista, representada por Kant, rechaza este primado de la utilidad. Reivindica la idea de deber pero, coherente con los grandes postulados de la Ilustración sostiene que única tarea del Estado consiste en garantizar que la libertad de cada uno pueda coexistir con la libertad de los demás.¹³

El camino iniciada por Rawls a partir de su *Teoría de la Justicia* (1971) continúa con esta perspectiva. El principio de utilidad, sostiene Rawls, no es suficiente para fundar una comunidad política. No cumplimos las normas sólo porque nos conviene: “Si la estructura básica de la sociedad es justa (...) todos tienen un deber natural de hacer lo que se les exige”.¹⁴ El respeto del primer principio de justicia (“cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea

¹²JOHN FINNIS, *Conferencia dada en la UCA*, 2011.

¹³ “Una acción es conforme a derecho cuando permite, o cuya máxima permite a la libertad del arbitrio de cada uno coexistir con la libertad de todos según una ley universal”. IMMANUEL KANT, *La metafísica de las costumbres*, Tecnos, Madrid, 1994, p.39.

¹⁴I JOHN RAWLS, *Teoría de la Justicia*, F.C.E., México, 1993, p.374.

compatible con un esquema semejante de libertades para los demás”)¹⁵ exige, sin embargo, que el Estado sea éticamente neutro.

También esta corriente parece, sin embargo, estar en crisis. ¿Dónde apoyar el sentido del deber? ¿Cómo justificar que obedezcamos a las leyes no por mero sentido de la conveniencia o por miedo a la sanción que su quebrantamiento nos pueda acarrear? ¿Es el principio de equidad suficientemente fuerte como para exigir que respetemos la libertad de los otros cuando quebrantarla puede otorgarnos beneficios? Señalando los límites de esta perspectiva de la que en gran medida es heredero, Habermas advierte: “La razón pura práctica ya no puede estar tan segura de poder hacer frente a una modernización descarrilada recurriendo únicamente a las intuiciones de una teoría de la justicia. Le falta la creatividad de la apertura lingüística del mundo que le permitiría regenerar a partir de sí misma una conciencia normativa que se atrofia por todas partes”.¹⁶

Tal vez ello explica que de manera sorprendente para alguien que viene de la tradición marxista, Habermas se interrogue, especialmente en sus escritos posteriores al 2000, sobre la posibilidad de apelar a la *religión* para reconstruir esta “conciencia normativa”.

[Yo] defendiendo la tesis de Hegel, según la cual las grandes religiones pertenecen a la historia de la razón misma. (...) Si se acepta esta premisa, no sería racional dejar de lado esas tradiciones “fuertes”, como si se tratase en cierto modo de restos arcaicos (...). Las tradiciones religiosas proporcionan hasta hoy la articulación de la conciencia de lo que falta. Mantienen despierta una sensibilidad para lo fallido. Preservan del olvido esas dimensiones de nuestra convivencia social y personal en las que los progresos de la modernización cultural y social han causado destrucciones abismales (...)?¹⁷

¹⁵ Ibid., p.82. La formulación de estos principios presentará variaciones en sus obras posteriores. Así, por ejemplo, en *Liberalismo político* Rawls prefiere referirse a un sistema *adecuado* de derechos y libertades. Cfr. JOHN RAWLS, *Liberalismo político*, F.C.E., México, 1996, p.271 ss.

¹⁶ JÜRGEN HABERMAS, *Entre naturalismo y religión*, Barcelona, Paidós, 2006, 244

¹⁷ Ibid., p.14.

Y agrega:

Aquí, en el Occidente europeo, es una batalla del pasado la autoafirmación ofensiva de la comprensión antropocéntrica de sí y del mundo frente a la comprensión teocéntrica. Así, pues, el intento de recuperar en una fe racional ciertos contenidos centrales de la Biblia se ha vuelto más interesante que la lucha contra el engaño clerical y el oscurantismo.¹⁸

El comunitarismo

Ahora bien, tanto la tradición utilitarista centrada en el *self interest* cuanto la kantiana que prioriza la libertad individual han sido cuestionadas en nuestros días por los autores comunitaristas. Aunque no llegan a constituir un movimiento homogéneo (proviene de disciplinas diversas y disienten en temas fundamentales como la valoración de la Ilustración), los comunitaristas coinciden sin embargo, inspirándose en autores como Aristóteles (MacIntyre, Sandel) o Hegel (Taylor), en la necesidad de recuperar una visión de la sociedad más densa, centrada en un “nosotros”.

Recuerdan, al igual que los clásicos,¹⁹ que las personas no puede alcanzar solas la plenitud. Esto vale especialmente para la formación en los valores: “Aprendemos a sentirnos responsables respecto a los demás porque compartimos con ellos una historia común... una cultura común... un destino común”.²⁰

Si una sociedad justa requiere un intenso sentimiento comunitario, señala Sandel, tal vez uno de los filósofos más populares de Harvard, “tendrá que encontrar una forma de cultivar en los ciudadanos una preocupación por el conjunto, una dedicación al bien común. No puede ser indiferente a las actitudes y disposiciones, a los ‘hábitos del corazón’, que los ciudadanos llevan consigo a la vida pública. Debe

¹⁸ Ibid., p.244.

¹⁹ “Aun admitiendo que la vida humana [sola y señera] se bastase a sí misma –reflexiona Vitoria-, desplegada en la soledad no podría menos de ser calificada de triste y seca. Nada en la naturaleza ama lo solitario, todos somos arrastrados por la naturaleza a la comunicación, como Aristóteles enseña”, y agrega, citando a Cicerón: “Si alguno (...), se subiese a los cielos y estudiase la naturaleza del mundo y la hermosura de los astros, no le sería dulce esa contemplación sin un amigo”. FRANCISCO DE VITORIA, *De la Potestad Civil*, en: VITORIA F., *Derecho natural y de gentes*, 1946, Buenos Aires, Emecé Editores, pág. 118/119.

²⁰ CHRISTOPHER LASCH, *La rebelión de las élites*, Paidós, 1996, Buenos Aires, 1996. p. 46/48.



encontrar una forma de apartarse de las nociones puramente privatizadas de la vida buena y cultivar la virtud cívica”.²¹

Es por ello que ven con preocupación la atomización de nuestras sociedades, la creciente brecha entre los que tienen y los que no. Señala, por ejemplo Christopher Lasch, en una reflexión sobre los Estados Unidos que puede aplicarse perfectamente a nuestra cultura:


Las clases privilegiadas -en un sentido amplio el 20% más elevado de la población- se han independizado en un grado alarmante no sólo de las ciudades industriales que se están desmoronando sino de los servicios públicos en general. Envían a sus hijos a escuelas privadas, se aseguran contra las emergencias médicas inscribiéndose en planes mantenidos por la empresa y contratan guardias privados de seguridad para protegerse contra la creciente violencia que se dirige contra ellos. Se han apartado de la vida corriente. No es sólo que no vean el sentido de pagar por servicios públicos que ya no utilizan. (...) En vez de mantener los servicios públicos, las nuevas élites dedican su dinero a mejorar sus enclaves cerrados. Pagan gustosamente por escuelas privadas y suburbanas, policía privada y sistemas privados de recogida de basuras; pero se las han arreglado para librarse en gran medida de la obligación de contribuir a la hacienda pública. Su reconocimiento de obligaciones cívicas no va más allá de sus vecindarios inmediatos.²²

Si la erosión de la esfera pública es el problema ¿cuál es la solución? se pregunta Sandel. Una política del bien común, contesta, que “tomaría como una de sus primeras metas la reconstrucción de la infraestructura de la vida cívica. En vez de centrarse en la redistribución con la intención de ampliar el acceso al consumo privado, gravaría a las personas (...) para reconstruir los servicios e instituciones públicos, a fin de que, así, ricos y pobres disfruten de ellas por igual”. Y acota:

Una generación anterior hizo inversiones masivas en el programa federal de carreteras que, si bien dio a los estadounidenses una movilidad y libertad individuales sin precedentes, contribuyó también a que se dependiese del automóvil privado, a la dispersión de las urbanizaciones alrededor de las ciudades, a la

²¹ MICHAEL J. SANDEL, *Justicia: ¿Hacemos lo que debemos?*, Debate, Barcelona, 2011, p.301.

²² CHRISTOPHER LASCH, *La rebelión de las élites*, Paidós, 1996, Buenos Aires, 1996. p. 46/48.



degradación medioambiental y a unas pautas de vida que corroen la comunidad. La generación presente podría comprometerse a invertir, las consecuencias no serían menores, en infraestructura para la renovación cívica: escuelas públicas a las que tanto ricos como pobres quieran enviar a sus hijos, sistemas de transporte público lo suficientemente fiables para atraer a quienes, para ir a trabajar, han de desplazarse desde las afueras acomodadas al centro, y hospitales, áreas de juegos infantiles, parques, polideportivos, bibliotecas y museos que, al menos idealmente, saquen a la gente de sus urbanizaciones cerradas y la lleven a los espacios comunes de una ciudadanía democrática compartida.²³

Conclusión

Como señaláramos anteriormente, los debates enumerados no nacieron teniendo en miras primariamente el problema de la seguridad. Con todo, las diferentes respuestas que utilitaristas, liberales kantianos y comunitaristas han dado a la pregunta sobre qué significa vivir en sociedad necesariamente han de tener consecuencias en la materia que estudiamos.

¿Crisis de los valores morales o déficit en los diseños institucionales? ¿Apelación, como camino para fundar las instituciones, al cálculo racional autointeresado, a la conciencia individual del deber o a los valores compartidos por la comunidad?

Las distintas posturas que adoptemos en materia de seguridad (acudir al recurso policial-penal endureciendo las sanciones con el objetivo de disuadir la actividad criminal; modificar el aparato policial-penal desde el prisma de los derechos y las garantías individuales; invocar los problemas de desarrollo y marginalidad para deslegitimar el trabajo de las agencias policiales y judiciales; sostener la neutralidad valorativa del Estado o, por el contrario, reconstruir los espacios comunes como un medio de recuperar los valores compartidos), dependerán, al menos en parte, del modo en que contestemos estos interrogantes.

* Abogado (UBA), Profesor en Filosofía y Ciencias de la Educación (Don Bosco), Doctor en Ciencias Jurídicas (UCA). Profesor Titular Ordinario en varias Carreras de Grado, Maestrías y Doctorados de la UCA y U. Austral.

²³ MICHAEL J. SANDEL, *Justicia: ¿Hacemos lo que debemos?*, op.cit., p.301.