

# **“Educando al soberano”. El Banco Mundial y los dispositivos de gobierno frente a la cuestión de la inseguridad.**

Gómez Bodo María Emilia, Ignacio Sarmiento y Emiliano Moreira.

Cita:

Gómez Bodo María Emilia, Ignacio Sarmiento y Emiliano Moreira (2011). *“Educando al soberano”. El Banco Mundial y los dispositivos de gobierno frente a la cuestión de la inseguridad. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/405>

## **“Educando al soberano”. El Banco Mundial y los dispositivos de gobierno frente a la cuestión de la inseguridad.**

Lic. María Emilia Gómez Bodo, Lic. Ignacio Sarmiento, Lic. Emiliano Moreira

IIGG, UBA

emigomezbodo@hotmail.com

nachosarmiento@hotmail.com

emiliano844@hotmail.com

### **Resumen**

Este trabajo tiene como propósito reflexionar acerca de las transformaciones ocurridas en la relación entre el Estado y la Sociedad Civil en el marco del neoliberalismo en América Latina. Particularmente, nos interesa estudiar algunas de las mutaciones que las tecnologías de gobierno han sufrido en los últimos 30 años, en relación a la problemática de la seguridad asociada al delito, que se constituyen como nuevos modos de definir y conducir identidades colectivas y subjetividades individuales.

Nuestro interés radica en descubrir cómo se plasman los lineamientos internacionales alrededor de las políticas públicas que apuntan al tratamiento de la inseguridad en nuestro país. A su vez, pretendemos indagar y analizar las características que adquiere la relación entre Estado y Sociedad Civil en el diagnóstico y las propuestas de intervención de los organismos internacionales y gubernamentales. Centraremos nuestra mirada aquí para observar de qué manera se expresan y qué significado adquieren los nuevos dispositivos que definen el “arte de gobierno” neoliberal. Más precisamente, nos concentraremos en el análisis de dos tecnologías de gobierno de las poblaciones: el empoderamiento y la exigencia de rendición de cuentas.

Para dar cuenta de estos cambios, nos basamos en el análisis de dos documentos diseñados por organismos internacionales y gubernamentales que nos permitieron observar de qué manera se expresan estos dispositivos. Tomando como marco teórico general el pensamiento y la metodología desarrollada por Michel Foucault, trabajaremos sobre el documento del Banco Mundial “Espacios urbanos seguros” y sobre el “Plan Nacional de prevención del delito” (Argentina, 2000). Se trata de la reconstrucción del funcionamiento del texto desde el punto de vista de los objetivos, estrategias y programas de acción política.

**Palabras Clave:** Estado, Sociedad Civil, empoderamiento, accountability, inseguridad, neoliberalismo.

### **MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

En aras de explicar las transformaciones de las tecnologías de gobierno, Foucault señala que, a diferencia de otros momentos históricos, lo novedoso del arte de gobierno liberal radica en desplazar el acento desde la ley y la disciplina hacia lo que él da en llamar “biopolítica”. Esto supone, a su vez, la aparición de nuevas

*tecnologías de gobierno*<sup>1</sup> que consisten en la reactivación y transformación de las técnicas jurídico-legales y disciplinarias. Más precisamente, la *seguridad* es una manera distinta de hacer funcionar estos dispositivos, combinando el control social y la influencia sobre el destino biológico. Por eso, el *biopoder* se entiende como el conjunto de mecanismos por medio de los cuales los rasgos biológicos fundamentales de la especie humana se vuelven parte de la estrategia política de poder (Foucault, 2006).

El núcleo central del liberalismo son los dispositivos de seguridad, los cuales no prohíben (ley) ni prescriben (disciplina), sino que “dejan hacer”, rigiéndose por la permisividad y la regulación: “*se trata (...) de poder captar el punto donde las cosas van a producirse, sean deseables o indeseables. Se intentará aprehenderlas en el nivel de su naturaleza o (...) en el plano de su realidad efectiva*” (Foucault, 2006: 68). De esta forma, en la actualidad conviene preguntarse sobre cómo mantener un tipo de criminalidad dentro de límites que sean social y económicamente aceptables y alrededor de una media que se considere óptima para un funcionamiento social dado, en lugar de procurar erradicarla por completo. El objetivo central de la seguridad es maximizar los elementos positivos y minimizar el riesgo, asumiendo que nunca se podrá suprimirlo ni controlarlo totalmente. Es por ello que trabaja sobre probabilidades. No importa si el hecho delictivo es bueno o malo, sino que, partiendo de la realidad efectiva, lo que interesa es saber cuál es el grado de probabilidad de que ocurra.

Del mismo modo, la seguridad trabaja sobre un dato construido por expertos: la *población*, entendida como la “*...multiplicidad de individuos que están y sólo existen profunda, esencial, biológicamente ligados a la materialidad dentro de la cual existen...*” (Foucault, 2006: 42). Esto supone la irrupción de la “naturalidad de la especie” dentro de la artificialidad política de una relación de poder. El soberano va a ejercer su poder en la articulación medio físico/especie humana: para modificar la especie humana, tiene entonces que modificar el *medio*. Los mecanismos de seguridad se dirigen al acondicionamiento del medio, siendo éste un conjunto de datos naturales y artificiales, que se constituye como el soporte y elemento de circulación de una acción.

Así, la población no sería un conjunto de sujetos jurídicos, sino un conjunto de seres vivos afectados por factores biológicos y no biológicos; conjunto de procesos y elementos en cuyo seno van a ocurrir imprevistos, acontecimientos, pero donde pueden encontrarse regularidades. La población es fin e instrumento, al tiempo que demanda tácticas y técnicas novedosas de gobierno. En este sentido, el conocimiento de la población y el conocimiento de su conocimiento adquieren un gran valor en la necesidad de aprehender variables y generar saberes técnicos y expertos, lo cual resulta clave para la prevención del delito. La estrategia de normalización se centra en una población que muestra regularidades. A partir de análisis estadísticos (coeficientes probables, curva normal, etc.), el objetivo de la técnica es reducir las (a)normalidades que más se alejen de la curva. Así, la cuantificación de fenómenos permite vislumbrar la especificidad de la población.

En este sentido, si pensamos en la problemática del delito, los dispositivos de seguridad pretenden que este se mantenga dentro de “parámetros óptimos” esperables, que no excedan lo manejable. Se asume la inevitabilidad del delito, por lo tanto, se afirma la existencia de grupos de riesgo, vulnerables y vulneradores.

Para garantizar la gobernabilidad, el interés radicar  en ver cómo se potencian estos grupos.

El liberalismo juega con la relación entre producción y destrucción de libertad, por eso puede entenderse como *“un complejo arte de gobierno de producción y administración de la libertad que facilita los flujos de cosas y personas”* (Murillo, 2008: 1). La forma de gubernamentalidad es la “libertad asistida”: el Estado aplica correctivos, como medio de regulación estratégica de relaciones de fuerza. Entonces, la libertad se constituye como una tecnología de gobierno, un imaginario necesario: cada individuo debe aunar entre su deseo de ganancia y razonabilidad, a partir de la articulación medios-fines. La intervención sobre el medio implica tanto elementos naturales que hay que controlar como factores que pueden influir sobre la población que tienen que ver con la cultura, el orden social, etc.: se trata de la articulación de lo físico y lo histórico. En este marco, existen mecanismos que tienden a la anulación progresiva de los fenómenos (por obra de los fenómenos mismos). No hay prohibición, *“...la cuestión pasa por circunscribirlos en límites aceptables en vez de imponerles una ley que les diga que no...”* (Foucault, 2006: 68). Puede comprenderse que la población como fenómeno natural, penetrable y accesible, es el objeto técnico político de un gobierno. Cabe aclarar que no es un dato básico, sino que depende de distintas variables: no es transparente a la acción del soberano (no mera relación de obediencia y resistencia) y escapa a la acción voluntarista y directa del mismo expresada en forma de ley.

La racionalidad neoliberal no es una continuación “sin más” de la liberal clásica, sino que -aunque comparta elementos- se trata de una matriz nueva: el Estado está bajo la vigilancia del Mercado. Esto va en consonancia con una nueva etapa del capitalismo a partir de la década del ’70, que inaugura una fase histórica denominada “Capitalismo Mundial Integrado” o “Globalización”, donde se instaura una matriz de acumulación novedosa, basada en una mayor concentración del capital a nivel mundial, la presencia de las empresas transnacionales como actores predominantes y la reforma de los Estados-Nación. Todo esto supone una nueva racionalidad que implica la existencia de un gobierno activo que cree las condiciones jurídicas y políticas necesarias para la competencia. El Estado no interviene en el juego del mercado, pero sí procura que se mantengan estables sus reglas.

De esta manera, el neoliberalismo tiene por objetivo generalizar la forma económica de mercado hacia la totalidad del cuerpo social, es decir que la lógica económica se extiende a ámbitos que antes no eran considerados económicos. El aspecto central es utilizar la lógica de mercado para el desciframiento y análisis de problemas sociales: las relaciones sociales son pensadas como relaciones económicas. La forma “empresa” se generaliza dentro del cuerpo o el tejido social, siendo su función multiplicar el modelo económico (oferta y demanda, inversión, costo-beneficio) para hacer de él un modelo de las relaciones sociales, de la existencia del sujeto. Esto se trata de una *“política de economización de la totalidad del campo social”* (Foucault, 2007: 278). Las consecuencias de estos cambios son: por un lado, la generalización de la forma económica de mercado se vuelve principio de inteligibilidad en ámbitos no económicos (influyendo en relaciones sociales y competencias individuales), por ejemplo, el crimen. Y por otro lado, la lógica económica debe permitir testear la acción gubernamental: crítica permanente mercantil. Es decir, toda acción del poder público es analizada en términos de eficiencia, eficacia, etc. A diferencia del liberalismo clásico que le pedía al gobierno “dejar hacer al mercado”, el neoliberalismo plantea “no dejar hacer al gobierno”: la ley del mercado permitirá

evaluar y juzgar sus actividades. Se invierte el *laissez faire*: el mercado deja de ser principio de autolimitación del gobierno y se vuelve contra él, como “tribunal económico”. Lo económico regula así la intervención del Estado.

## **CUESTIÓN SOCIAL Y REDEFINICIÓN DEL PODER MUNDIAL**

La profundización de la mercantilización de las distintas esferas de la vida social, está intrínsecamente ligada a la reconfiguración del diagrama de poder mundial que viene a responder a la reactivación de la “Cuestión Social” en el mundo.

Susana Murillo (2006), en su texto *“Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social”*, estudia el surgimiento de la “Nueva Cuestión Social” analizando cómo, desde el contractualismo del siglo XVII, se construye una relación entre el Derecho y el orden civil efectivo. Entre ambos, afirma la autora, se abre una brecha: la desigualdad histórica concreta, que es la raíz de los graves problemas de la humanidad y que pasará a ser denominada “cuestión social”.

Se trata de una definición que da cuenta que el Derecho no alcanza para resolver las diferencias intrínsecas al sistema y al modo de producción capitalista y que forma parte de las estrategias discursivas y extra-discursivas que apuntaban a erigir una moral ciudadana como ley universal para establecer lazos sociales también universales. Desde este punto de vista, lo que este concepto revela es la configuración de un diagrama de poder totalizante que se valió, principalmente, de una división de la sociedad según el par “normal/patológico” (un “nosotros” que mantenían una identidad legítima y unos “otros”, desiguales, que eran el objetivo de una política de normalización) y una verdadera ficción de reinserción de los sectores sociales más desfavorecidos.

De esta manera, la disciplina se vuelve una táctica o técnica de gobierno de los sujetos y las poblaciones, que son objeto de una cada vez más intensa dominación a partir de la construcción de una “vida previsible” en función de las distintas dimensiones y ámbitos por donde transcurre la vida del sujeto (trabajo, salud, educación).

A partir de los años '60 del siglo XX, la cuestión social se reactiva y surge un cuestionamiento generalizado hacia las condiciones de vida y el diagrama de poder. Con este hecho cobra fuerza una increíble paradoja: los cuerpos que habían sido fortalecidos por la estructura de poder (que había construido aquella ficción de reinserción de los más postergados, a partir de la vida previsible y el acceso a bienes y servicios) se habían vuelto resistentes y convocaban a cuestionar y criticar al poder establecido. Esto hace que los países del primer mundo y los organismos de gobierno internacional repiensen la estructura de poder. Durante la década de los '70, coinciden en desarticular la estrategia de desarrollo imperante con el objetivo de desarmar la oposición creciente, es decir, la trama contenedora y reparadora de las desigualdades sociales, cuyo pilar era el Estado de Bienestar, debía desaparecer. Lo esencial era configurar un nuevo diagrama de poder, donde el péndulo debía virar hacia el mercado como órgano coordinador de la estructura social y de la vida de los individuos (algo que, por otra parte, no era nuevo).

Es el momento del surgimiento de la llamada “Globalización” o “Capitalismo Mundial Integrado”, nueva fase del capital que pretende una desarticulación de las potestades de los Estados nacionales, una mayor injerencia de los organismos internacionales de crédito en la tarea de regular las capacidades y acciones de los

gobiernos, y una generación de las condiciones de reproducción del capital basada en las organizaciones transnacionales y en una mayor concentración y centralización. Este nuevo diagrama de poder sólo pudo ser posible gracias a un nuevo paradigma socio-técnico que había comenzado a estructurarse alrededor del despegue y despliegue de las nuevas tecnologías (electrónica, biotecnología, energía, informática y química), apuntando a hacer posible una mayor producción, sin tantas limitaciones, en cuanto a la naturaleza (recursos naturales y fuerza de trabajo) y el consumo de energía. Este nuevo paradigma de producción tuvo como condición de desarrollo el imperio de las empresas transnacionales y sus particulares mecanismos de competencia, ahora a nivel mundial. El nuevo paradigma sociotécnico tenía como imperativo para su desenvolvimiento la apertura de las economías nacionales, la flexibilización de las condiciones de trabajo y de las pautas jurídicas y políticas.

Para que esta nueva fase del capitalismo alcanzara a ser global, era sumamente significativo que se instaurara una organización social flexible que exigía, a su vez, un principio de integración que distaría enormemente de la integración social propia del Estado de Bienestar. Esta vez, el Mercado sería el eje coordinador de todas las instituciones y sometería bajo su férula a la vida humana en forma total. El rol del Estado se transformaría en un mero facilitador de las condiciones de reproducción del capital, ya no como árbitro en la disputa entre capital y trabajo.

De esta manera, el proceso de transformación socio-técnico revela el momento en que “la idea de disciplina, de Sujeto Universal y el par ‘normal-patológico’, comienzan a ser criticados” (Murillo, 2008:19), ya que se trata de una superestructura que entra en contradicción con los nuevos requerimientos del capitalismo en su nueva fase. La aparición de una nueva filosofía política y un pragmatismo jurídico neoliberal conceptualizan al Derecho como la sistematización de la fuerza de los dominadores, lo cual exige el nacimiento de otro pacto social, que dé lugar a una nueva organización, fruto de la resignificación del lugar del Estado, ahora supervisado por actores transnacionales.

Los organismos internacionales (el Fondo Monetario Internacional –FMI-, el Banco Mundial –BM- y la Organización Mundial del Comercio – OMC-) juegan, en este proceso, un rol clave. En el caso particular del BM, fue transformándose en una “agencia de desarrollo” para los países del Tercer Mundo, para lo cual desplegó su actividad basándose en el financiamiento bajo la forma de “ayudas” a países en desarrollo, cuyo objetivo implícito fue reforzar los lazos de dependencia de estos para con los países industrializados. El Banco Mundial, paulatinamente, fue configurándose así como el transmisor de las necesidades de los centros de poder capitalistas.

Para las últimas décadas del siglo XX, el combate a la pobreza pasó a convertirse en la principal preocupación del BM, y su misma conceptualización se plasmó en dos oportunidades: por un lado, en las Reformas de Primera Generación, es decir, las estrategias impulsadas por el BM para reducir la preeminencia del Estado en la provisión de bienes y servicios de carácter universal y la constitución del mercado como estructurador de la vida social. Por otro lado, en las Reformas de Segunda Generación -consecuencia del fracaso de las primeras reformas- que llevan al BM a impulsar una serie de herramientas de carácter institucional para dotar al Estado de mayor poder, con el objetivo de controlar la nueva cuestión social a partir de la generación de espacios donde las organizaciones de la Sociedad Civil pudieran

cuestionar las acciones de gobierno y los desplazados sociales logran ser escuchados. En esta última fase, la atención del BM apunta a la pobreza y a las poblaciones vulnerables (y vulneradas) como punto central de su acción.

Sin embargo, para llevar adelante tal cometido, es necesario generar un discurso legitimador de la asistencia por parte de los organismos internacionales. El Banco Mundial culpabiliza a los Estados por el fracaso de políticas que apuntan al desarrollo social y económico de los pueblos del Tercer Mundo. Sin embargo, sobre este discurso legitimador opera una naturalización de la pobreza y la desigualdad social, y se desconocen las responsabilidades de los organismos multilaterales en la implementación de las políticas de corte neoliberal durante la década de los años '90. Frente a estos altos niveles de pobreza y vulnerabilidad, sólo quedaría como opción gestionar la pobreza y el riesgo social.

La pobreza y la vulnerabilidad son dos problemáticas que, lejos de ser una característica universal de las sociedades latinoamericanas, se configuran como problemas a los que conciernen sólo políticas focalizadas, donde los sujetos pobres y vulnerables consiguen ser objeto de una política de “fortalecimiento”. Perdida la fuerza de trabajo, para ellos sólo queda un espacio donde pueden hacer valer su voz y sus exigencias con respecto al acceso y la calidad de los bienes y servicios. Los desplazados sociales quedan cada vez más alejados del Estado y son atados a su comunidad, donde persiste la lógica de reproducción de la pobreza y a donde apuntan las políticas de “gestión del riesgo”, es decir, del peligro que reviste para la sociedad su descontento material.

Así, lo esencial para este nuevo diagrama de poder es la construcción de una ciudadanía pasiva y sumamente heterónoma. El silencio por parte de los organismos multilaterales en torno a la desigualdad social originada como producto de la concentración cada vez mayor de la riqueza, y el hecho de basar el combate a la pobreza más en la defensa de la capacidad de consumo que en el cumplimiento efectivo de derechos universales, convertirán entonces a los pobres y vulnerables en los grupos a gestionar, donde la salida de la pobreza depende de los individuos mismos, de su capacidad de generar y mantener las condiciones de reproducción de su propio desarrollo.

Frente a esta “Nueva Cuestión Social”, se insta a la participación ciudadana promoviendo un mayor lugar para la Sociedad Civil en general, la cual se vuelve el sujeto que debe interpelar al Estado. Esto se traduce en la aparición de nuevas tecnologías de gobierno, tales como el empoderamiento de las poblaciones<sup>2</sup> y la accountability social<sup>3</sup> que tendrán asidero en el tratamiento de la problemática de la inseguridad.

## **ANÁLISIS DE DOCUMENTOS**

Tal como mencionábamos al principio, el interés que nos moviliza es examinar críticamente los discursos relativos a la naturaleza y al tratamiento de la inseguridad asociada al delito y la criminalidad. Para esto, abrevaremos en el método utilizado por Foucault, según el cual conviene pensar conceptos (Estado, Sociedad Civil, Sujeto, Mercado) partiendo de las prácticas de gubernamentalidad concretas. Así, intentaremos rastrear y analizar la manera en que los dispositivos y las tecnologías de poder se expresan en la cuestión del delito y sus perspectivas de gestión.

Todas las nociones desarrolladas hasta aquí, podemos observarlas claramente en el análisis de los documentos diseñados por organismos supranacionales ("*Espacios Urbanos Seguros*") y nacionales ("*Plan Nacional de Prevención del delito*"). Los títulos de ambos documentos ya dan cuenta de la extensión de la lógica economicista como principio de inteligibilidad en ámbitos no económicos, ya que el énfasis está puesto en la prevención del delito a partir de la intervención sobre el medio, entendido este como *mercado del crimen*. Por otra parte, resulta interesante percibir las semejanzas entre los documentos en lo que refiere a la interpretación, conceptualización y planes de acción para enfrentar la problemática de la inseguridad. Al encontrar múltiples elementos en común, podemos afirmar que existe una estrecha conexión entre uno y otro, expresando la gran influencia ideológica del Banco Mundial sobre el diseño de las políticas públicas nacionales.

De esta manera, el estudio de las prácticas concretas nos permite vislumbrar las transformaciones acaecidas en la relación entre Estado y Sociedad Civil, cuestión que resulta fundamental para comprender las mutaciones en las tecnologías de gobierno en las últimas décadas, tales como el surgimiento de las estrategias de empoderamiento y accountability.

La idea de la naturaleza ineficiente y corrupta de los estados de las naciones en desarrollo, tiene como contrapartida la promoción de la participación de otros actores en el desenvolvimiento y la implementación de políticas de seguridad.

*"...Este plan tiene como elemento clave la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales en cada una de las comunidades locales..."*

*Plan Nacional de Prevención del Delito (Pág. 5)*

El siguiente fragmento sirve como referencia para pensar la presencia que adquiere la exigencia de rendición de cuentas como medio de resolución del vacío dejado por el Estado en materia de seguridad ciudadana.

*"...La situación de inseguridad frente al delito se plasma (...) en una demanda social hacia las autoridades responsables. Esta demanda es el fruto de una necesidad insatisfecha que refleja muchas veces una crítica al funcionamiento de las instituciones del sistema penal e implica una desconfianza pública frente a su escasa efectividad y eficiencia en el logro de sus objetivos..."*

*Plan Nacional de Prevención del Delito (Pág. 4)*

A su vez, las propuestas relativas al tratamiento de la inseguridad refuerzan la tendencia mundial al debilitamiento de los estados-nación, enfatizando el ámbito de lo local y el papel de los gobiernos municipales.

*"...La descentralización resultará una clave del plan y permitirá adaptar los lineamientos estratégicos nacionales a las características peculiares del contexto (...) El gobierno municipal jugará un rol clave (...) ya que es el más apto para establecer, a través de la participación ciudadana, cuales son las necesidades y demandas..."*

*Plan Nacional de Prevención del Delito (Pág. 13)*

Como correlato de esta dinámica, se enfatiza el rol de la Sociedad Civil y la conveniencia de utilizarla como fuente de conocimiento, de saberes y demandas locales. En la elaboración de una política de seguridad que “escuche” las necesidades de “los vecinos”, importa respetar y promover el sentido de pertenencia de la comunidad local.

*“...La participación comunitaria es de especial relevancia, pues ninguna medida de seguridad ciudadana podrá ser eficaz y eficiente si no considera en su génesis la participación activa de la comunidad. Los criterios técnicos que validen una medida u otra deben ser complementados con los conocimientos de la comunidad, es decir, es fundamental realizar un diagnóstico local apropiado y un proceso comunitario acabado...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 14)*

El empoderamiento, entendido como una estrategia que trata de multiplicar las potencialidades de un actor social concreto a partir de la gestión y el control sobre las decisiones y los recursos que se ponen en juego, se diseña ante un problema de gobernabilidad, en este caso, la existencia de delitos concretos y la sensación de inseguridad. En relación a esto, cabe destacar que a lo largo de ambos documentos se hace hincapié en la diferenciación entre una esfera objetiva y otra subjetiva vinculada al fenómeno de la inseguridad:

*“...La necesidad de vivir en una sociedad segura constituye un componente fundamental de la ciudadanía. Para garantizarla, se requiere desarrollar desde el Estado nacional, nuevas estrategias de control del delito, eficientes y eficaces, que colaboren en la reducción de la inseguridad objetiva y subjetiva...”*

*Plan Nacional de Prevención del Delito (Pág.5)*

*“...La inseguridad urbana es, en sí misma, un problema complejo, pues posee una ambigüedad constitutiva. Incluye una faz objetiva, que está dada por el nivel de criminalidad, pero también incluye una faz subjetiva que está dada por la sensación de inseguridad. La sensación de inseguridad incluye un nivel tanto abstracto como concreto de sensibilidades colectivas de temor al delito, que muchas veces no posee dinámicas semejantes...”*

*Plan Nacional de Prevención del Delito (Pág. 3)*

*“...El temor a la delincuencia es un sentimiento de las personas que se relaciona con la probabilidad que ellas creen que existe de ser víctimas de un delito. Este temor expresa la impresión de impotencia frente a potenciales delincuentes. (...) Por ello (...) es relevante diferenciar el temor a la delincuencia de la ocurrencia objetiva de delitos, ya que las intervenciones en cada caso pueden ser diferentes...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 10 y 11)*

La definición del Banco Mundial sobre el empoderamiento, da cuenta de la necesidad de procesos que incrementen la autonomía y autosuficiencia a partir de la inclusión, la participación y la capacidad local de organización. Son cuatro las características que se destacan en los documentos escogidos:

*“...La participación ciudadana asumirá un (...) carácter (...): **Consultiva**: en tanto actuará como proveedora de información para la elaboración del diagnóstico con relación a la situación de la seguridad urbana en la comunidad local. **Resolutiva**: en tanto intervendrá en el proceso de toma de decisiones a través de la elaboración de opciones y alternativas en conjunto con los actores gubernamentales sobre el tipo de intervenciones a realizar en la comunidad local. **Ejecutiva**: en tanto podrá ser parte de la ejecución de las intervenciones y colaboración con los actores gubernamentales...”*

*Plan Nacional de Prevención del Delito (Pág. 12)*

Otro de los rasgos de la participación ciudadana que promueven los organismos es el de fiscalizador, dando cuenta así de la estrategia de rendición de cuentas, proceso en que los ciudadanos demandan explicaciones sobre los actos de gobierno.

*“...**Fiscalizador** en tanto realizará un seguimiento constante respecto al desarrollo de las intervenciones definidas como resultado de la deliberación pública en el marco del plan, sobre la base de los consensos alcanzados durante el proceso de participación ciudadana...”*

*Plan Nacional de Prevención del Delito (Pág. 12)*

*“...Los ciudadanos seguirán el desarrollo de las intervenciones del plan, discutiendo sus modalidades y opinando acerca de los resultados obtenidos en función de los resultados esperados (...) también podrán proponer modificaciones en las intervenciones para incrementar su efectividad o eficiencia...”*

*Plan Nacional de Prevención del Delito (Pág. 29)*

Por otra parte, otro de los ejes vectores de los documentos vuelve a la mencionada generalización de la lógica mercantil a esferas no económicas. Mas puntualmente, hablamos del concepto de “*homo economicus*”, es decir, la existencia de hombres racionales que sopesan medios y fines para lograr un objetivo, maximizando las ganancias y reduciendo el riesgo. Según el Banco Mundial, el delito es cometido por un autor motivado sobre un blanco accesible.

*El “...autor motivado...” realiza un “...análisis de la oportunidad ambiental (...): esfuerzo y riesgo vs. recompensa...” (...) Persona que está dispuesta a cometer un delito, si las circunstancias le indican que la recompensa será mayor que el esfuerzo y riesgo de sanción en que deberá incurrir...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 13)*

*El “...Blanco Accesible...” supone la “...presencia de víctima vulnerable en el ambiente. (...) Es percibido como atractivo y accesible por el autor del hecho delictivo cuando es de alto valor y fácil sustracción...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 13)*

Asimismo, en palabras de Foucault: *“...El homo economicus es quien acepta la realidad. Es racional toda conducta que sea sensible a modificaciones en las variables del medio y que responda a ellas de manera no aleatoria y por lo tanto sistemática, la economía podrá definirse entonces como la ciencia de la sistematicidad de las respuestas a las variables del medio...”* (2007: 308). El sujeto individual es gobernable y controlable, ya que responde sistemáticamente a las modificaciones del espacio, pudiéndose operar sobre él; es el elemento básico de la nueva razón gubernamental. Esto da cuenta de la importancia y eficacia de intervenir sobre el medio.

*“...El éxito de esta estrategia depende, en buena medida, de que los potenciales ofensores sean efectivamente afectados por las intervenciones, de manera tal que estas sean percibidas como influencias adversas con respecto a la facilidad, el riesgo o las recompensas de la realización de los delitos...”*

*Plan Nacional de Prevención del Delito (Pág. 9)*

*“...La presencia natural de personas tiene como resultado un mejor apoderamiento del espacio público por parte de la comunidad. (...) Al delincuente no le gusta ser visto, y el usuario del espacio público siente mayor control sobre este si es capaz de observar con un campo visual profundo y despejado...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 37)*

*“...Vigilante natural: personas que, debido a su actividad o mera presencia en un espacio urbano, vigilan su entorno de forma inconsciente. El diseño del espacio puede facilitar o limitar el ejercicio de dicha vigilancia...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 13)*

*“...Promover la vigilancia natural: promover la posibilidad de ver y ser visto. (...) La alta visibilidad de un lugar aumenta control sobre este por parte de sus usuarios...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 14)*

Así, la preeminencia de los dispositivos de seguridad frente a la ley y la disciplina, supone abandonar la concepción del delincuente como un sujeto penal o criminal, dejando de lado la mirada de sus rasgos morales o antropológicos. Criminal es cualquiera que invierte en una acción, espera una ganancia y acepta el riesgo de una pérdida. Entonces, el crimen se entiende como toda acción que hace correr el riesgo a un individuo de ser condenado a una pena, pero ya no situándose en el

acto, sino desde la perspectiva de quien comete el acto. El crimen es para el sujeto lo que hace que se arriesgue a una pena.

*“...Delito de oportunidad: aquellos delitos cometidos debido a la existencia de variables de contexto que facilitan su comisión, haciendo más bajo el esfuerzo y el riesgo de sanción en que incurren los infractores o incrementando la recompensa que obtienen al cometer el hecho...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 13)*

*“...Espacio urbano y sus características ambientales favorables al delito de oportunidad: espacios urbanos con características ambientales que no promueven la vigilancia natural por parte de la comunidad y que le indican la ausencia de control sobre lo que ocurre en ellos a los potenciales infractores de ley...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 13)*

*A partir de la modificación del diseño y las variables ambientales para incrementar la sensación de seguridad se busca “...contribuir a la cohesión social de la comunidad mediante la participación de la ciudadanía en la modificación del espacio urbano...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 14)*

De esta forma, el sistema penal ya no se enfrenta con criminales, sino con personas racionales, teniendo que reaccionar ante una “oferta de crimen”.

El castigo se vuelve el medio utilizado para limitar las externalidades negativas de determinados actos. Así, la política penal en el neoliberalismo debe renunciar de manera absoluta al ideal de eliminación del crimen. Al criminal se lo tratará *“...como a cualquier otra persona que invierte en una acción, espera de ella una ganancia, y acepta el riesgo de una pérdida...”* (Foucault, 2007: 293). El sistema penal se ocupará de una conducta que produce acciones de las que los actores esperan una ganancia y un riesgo. Se debe regir entonces por un principio regulador, interviniendo en el mercado del crimen para limitar la oferta vía demanda negativa y promoviendo el equilibrio entre oferta y demanda: *“...Es una intervención que limitará esa oferta, sólo lo hará mediante una demanda negativa cuyo costo jamás deberá superar el costo de la criminalidad cuya oferta se procure reducir...”* (Foucault, 2007: 297).

Expresándose en la relación económica entre el costo de la represión y el costo de la delincuencia, los mecanismos de seguridad deben procurar tener bajo control el crimen y el delito, manteniéndolos en sus parámetros óptimos, sin pretensiones de suprimirlo completamente, ya que, debido a la idea de la población como fenómeno natural, hay hechos inevitables. Entonces, la pregunta esencial de la política penal ya no es *¿cómo castigar el crimen?*, sino *¿qué es lo que hay que tolerar como crimen y qué será más costoso perseguir que tolerar?* Al respecto, Foucault nos dice que *“...la buena política penal no apunta de ningún modo a una extinción del crimen, sino a un equilibrio entre curvas de oferta del crimen y demanda negativa...”* (2007: 298).

De esta manera, la acción penal se vuelve acción ambiental, debiendo actuar sobre el medio en el que el individuo hace su oferta de crimen y encuentra una demanda positiva y negativa (debe actuar sobre el juego de ganancias y pérdidas posibles). La situación ambiental va a producir más o menos criminalidad. Se interpreta al criminal como un sujeto económico y se lo trata de controlar como tal, siendo la intervención sobre el espacio la intervención sobre el mercado como medio, en el que el individuo racional hace su oferta de crimen y encuentra una demanda positiva o negativa. Se trata entonces de la acción sobre las reglas de juego, y no sobre los participantes. Algunos ejemplos de planificación urbana que apuntan a una mayor sensación de seguridad podrían ser:

*Las "...luminarias con poca intensidad (...) no permiten distinguir nítidamente las facciones de una persona que se aproxima de frente a una distancia de 15 mts. (distancia media establecida para dar tiempo de reacción frente a una "percepción de peligro")..."*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 39)*

*"...Diseñar y planificar barrios a una menor escala: el tamaño de un conjunto urbano puede aumentar la sensación de seguridad de sus usuarios. (...) En una escala menor, el ciudadano siente que puede controlar su espacio, que responde a su tamaño personal..."*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 15)*

Teniendo en cuenta las exigencias del mercado y la imposibilidad de totalizar y controlar el proceso económico, el nuevo rol del Estado demanda nuevas demarcaciones de soberanía: *"...el arte de gobernar debe ejercerse en un espacio de soberanía (...), pero el fastidio, el infortunio o el problema, es que el espacio de soberanía revela estar habitado y poblado por sujetos económicos..."* (Foucault, 2007: 334). Entonces, el desafío es garantizar la gubernamentalidad, asumiendo la existencia de un nuevo conjunto que engloba a los sujetos en tanto sujetos de derecho y a la vez sujetos económicos, como un nuevo conjunto característico del arte de gobernar. Para mantener la unidad de ese arte, es decir, para que la gubernamentalidad pueda conservar su carácter global, es preciso un nuevo campo de referencia: la *Sociedad Civil*. Esta constituye un concepto crucial de tecnología gubernamental, conformando *"el conjunto concreto dentro del cual es preciso resituar esos puntos ideales que constituyen los hombres económicos para poder administrarlos de manera conveniente (...). Homo economicus y sociedad civil forman parte del mismo conjunto, el conjunto de la tecnología de la gubernamentalidad liberal..."* (Foucault, 2007: 336).

Las estrategias de empoderamiento y accountability se vinculan también con un énfasis constante en la noción de "recuperar" el espacio público por parte de la comunidad local.

*Es necesario generar "...mecanismos (...) que apuntan al fortalecimiento del sistema democrático, a través de (...) la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (...) garantizando su involucramiento en la definición de los problemas específicos y las soluciones viables,*

*promoviendo la recuperación del espacio público y la generación de lazos de solidaridad social...*

*Plan Nacional de Prevención del Delito (Pág. 6)*

Administrar adecuadamente el espacio público supone recuperar o reapropiarse de algo expropiado, que escapó al control de “los vecinos”. Así, la existencia de un otro amenazante nos remite a considerar quién forma parte de lo que se da en llamar “comunidad” y quién queda fuera, haciendo hincapié en la erradicación de prácticas ilegales y peligrosas. Esta visión implica idealizar la comunidad como un grupo homogéneo y armonioso que se defiende frente a los extraños, imaginados como potenciales autores de delitos.

*“...En una de las experiencias se constató que, por carecer de iluminación, se había transformado en un espacio altamente inseguro en las noches, ya que se presumía la existencia de grupos dedicados al consumo de alcohol y drogas. El terreno no era percibido como propio por parte de la comunidad...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 64)*

*“...Estimular la confianza y colaboración entre los vecinos: el reforzamiento de la confianza mutua y el sentido de pertenencia de los habitantes con su entorno, fomentan el control social que se ejerce sobre un sector, lo que contribuye a generar un uso adecuado y cuidado de éste...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 15)*

*“...Reforzar la identidad con el espacio público: (...) involucra a la comunidad en su recuperación y diseño, de modo que esta lo sienta como propio, se apodere de él y lo cuide...” La “... participación ciudadana es una necesidad esencial para la comunidad, porque colabora al conocimiento de las personas entre sí y a la profundización de los lazos comunitarios...”*

*Espacios urbanos seguros (Pág. 15)*

Queda demostrado que en las tecnologías de gobierno vinculadas a la prevención del delito hay un retroceso con respecto al sistema normativo disciplinario y un avance de la “biopolítica”, en el sentido de no priorizar las tecnologías de normalización disciplinaria, sino la normalización a partir del conocimiento e intervención sobre las regularidades que presenta la población y de la acción sobre el ambiente.

## **REFLEXIONES FINALES**

El desarrollo de este trabajo nos permitió conocer y profundizar críticamente algunas de las perspectivas y opciones de tratamiento dominantes a nivel discursivo respecto a una de las problemáticas más controvertidas en la actualidad: la inseguridad. Nosotros creemos que se trata de una cuestión multidimensional, en la que intervienen diferentes aspectos. Concebir al delincuente como un mero agente

económico que decide actuar según el cálculo racional de costos y beneficios o riesgos y recompensas, significa obliterar la complejidad y las causas estructurales del fenómeno de la criminalidad al reducir las políticas públicas de seguridad a la intervención sobre el medio, como si eso fuera condición suficiente para controlar la existencia de hechos delictivos o sensaciones de inseguridad.

El arte de gobierno neoliberal supone una reconfiguración de la relación entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado. El desmantelamiento del Estado de Bienestar en Latinoamérica y de todas las protecciones sociales que garantizaba, sirvió para conceptualizar la pobreza como un dato estructural inevitable. El nuevo rol que adquieren los actores no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, expresado en las estrategias de empoderamiento y accountability, se conjugan con la *desestatización de los gobiernos*. Esto es así porque el Estado dejaría de ser condición suficiente para el gobierno de las poblaciones, reduciéndose su acción a la implementación de políticas focalizadas que no hacen más que reproducir y potenciar las desigualdades. El Estado pierde su capacidad de ser garante de la universalidad y el Mercado adquiere la potestad de asignar posiciones y jerarquías en la estructura social. En este sentido, el motor del proyecto neoliberal consiste en desarticular el entramado de instituciones de protección social, el tejido social y productivo, reducir fuertemente el valor de la fuerza de trabajo y reordenar la estructura social en función de la lógica del capital.

En esta coyuntura, como consecuencia de esta reestructuración social, surge la necesidad de nuevas instancias de integración que no obstaculicen las condiciones de reproducción del capital. El debilitamiento de los movimientos de oposición cuestionadores es uno de los grandes logros del capital económico en las últimas décadas. La accountability y el empoderamiento pueden pensarse como estrategias que intentan superar el vacío provocado por la pérdida de los lazos sociales tradicionales fundados alrededor del trabajo y la protección estatal. Así, en la actualidad, se promueve una integración circunscripta al ámbito de lo local al promover el fortalecimiento de comunidades “restringidas” que se constituyen desde y para lo local, cuya base de sustentación son identidades pasivas fundadas en el consumo de bienes y servicios. La noción de cliente-consumidor desplaza la de ciudadano. Surge así una comunidad de sujetos conectados a partir de vínculos superfluos, que nunca permitirán la generación de un reclamo ni de acciones que redunden en un beneficio concreto y palpable de sus condiciones materiales de vida. La colonización de los discursos, demandas y necesidades, se vuelve funcional y necesaria para la supervivencia del capital, al lograr desviar el foco de la lucha hacia ámbitos superficiales.

Los organismos transnacionales educan a los Estados y a las poblaciones estandarizadamente, aunque aprendiendo de su historia y sus conflictos. Como representantes de las necesidades del poder económico a nivel global permiten que este logre su cometido. Su responsabilidad frente a los hechos logra ser invisibilizada al lograr legitimar determinadas prácticas, discursos y visiones sobre el problema de la inseguridad. Desconocer y negar las raíces del problema conduce a que las medidas de acción que promueven estos documentos en relación a la prevención del delito resulten ineficaces e inútiles y contraproducentes a largo plazo.

## **Bibliografía**

- Banco Mundial (Chile, 2001). *Espacios urbanos seguros*.
- Foucault, Michel (2006): *Seguridad, territorio y población*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2007): *El Nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica.
- Murillo, Susana (coordinadora) (2006): *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Murillo, Susana (2008): *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañon*. Editorial Clacso.
- Murillo, Susana (2008): *De la sacralidad del Estado a la de la Sociedad Civil. Mutaciones en las tecnologías de gobierno*. [www.seminariomurillo.blogspot.com](http://www.seminariomurillo.blogspot.com)
- Plan Nacional de Prevención del Delito (Argentina, 2000)

---

<sup>1</sup> “Articulación táctica y estratégica de relaciones de saber y poder que inciden en la construcción de las conductas de los sujetos individuales y en la regulación de las poblaciones, sin que pueda establecerse con precisión un autor de las mismas. ellas se reconfiguran constantemente en el devenir de las prácticas sociales” - Definición de cátedra en [www.seminariomurillo.blogspot.com](http://www.seminariomurillo.blogspot.com)-

<sup>2</sup> “Procesos que sostienen la necesidad de incrementar la capacidad individual para ser más autónomo y autosuficiente, depender menos de la provisión estatal de servicios o empleo, así como tener más espíritu emprendedor para crear microempresas, empujarse uno mismo en la escala social y mejorar el acceso a las estructuras políticas, con el fin de poder participar en la toma de decisiones económicas y políticas. Las claves son: acceso a la información. Inclusión y participación. Responsabilidad o rendición de cuentas. Capacidad local de Organización”. (BM, 1999) -Definición de cátedra en [www.seminariomurillo.blogspot.com](http://www.seminariomurillo.blogspot.com)-

<sup>3</sup> Accountability o Exigencia de Rendición de Cuentas: “Procesos en que los ciudadanos corrientes o las Organizaciones de la Sociedad Civil demandan, apoyados en los medios de comunicación independientes, explicaciones sobre los actos de gobiernos. Los puntos centrales del mecanismo son cinco: determinar el punto de entrada o aspecto conflictivo, obtener información y analizarla, divulgarla, motivar el apoyo a la rendición de cuentas, y negociar el cambio. Para lograr esas metas las agrupaciones de ciudadanos pueden emplear prácticas de carácter “informal”, tales como campañas en los medios de comunicación, audiencias públicas, reuniones “cara a cara” (en las que los ciudadanos presentan pruebas y dialogan directamente con las contrapartes correspondientes del gobierno) y manifestaciones populares. Estas tácticas dependen de la movilización, el apoyo y el reconocimiento públicos al problema que sea tema de discusión en el momento”. (BM, 2003: 8). “Esta participación mutua no se basa necesariamente en el acuerdo ni la confianza (...) el conflicto y la sospecha pueden generar sinergias eficaces entre el Estado y la Sociedad”. (BM, 2003: 9) -Definición de cátedra en [www.seminariomurillo.blogspot.com](http://www.seminariomurillo.blogspot.com)-