

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

# **Inseguridad, intervención estatal y política simbólica.**

Federico Lorenc Valcarce.

Cita:

Federico Lorenc Valcarce (2004). *Inseguridad, intervención estatal y política simbólica*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/388>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Inseguridad, intervención estatal y política simbólica**

*Federico Lorenc Valcarce (UBA)*

### **Resumen**

Tanto la sociología de la construcción de agendas como la sociología de los problemas públicos, nos invitan a pensar a las políticas públicas como construcciones sociales. En efecto, que ciertas acciones heterogéneas y dispersas sean concebidas, e incluso organizadas, como una “política pública” supone siempre la existencia de un relato que las agrupa, haciéndolas existir como unidad. Este carácter construido de las políticas públicas, que supone siempre la invención de una “categoría de intervención” por parte de los grupos que ocupan el timón del Estado, explica por qué el “reciclaje” tiene un peso tan importante en casi todos los dominios de acción pública, pero sobre todo en aquellos en los que las demandas sociales son más difíciles de procesar en términos de soluciones concretas. Partiendo de esta perspectiva, consideramos a las “políticas de seguridad” como artefactos simbólicos creados y utilizados por determinados actores sociopolíticos en sus luchas por la distribución de competencias y de recursos públicos.

## Inseguridad, intervención estatal y política simbólica

Federico Lorenc Valcarce\*

La categoría de acción pública que se conoce con el nombre de “políticas de seguridad” no existe desde hace mucho tiempo. Fue creada a medida que la inseguridad se constituía como problema público y como categoría de descripción de la realidad social. Desde comienzos de la década de 1990, las autoridades políticas –en particular, las de la provincia de Buenos Aires– fueron reagrupando planes y organizaciones que existían con anterioridad, como las instancias de regulación de las actividades policiales, judiciales y penitenciarias, afirmando que de allí en adelante existía una “política de seguridad” y que ésta tenía como objeto “combatir la inseguridad”. Mas allá de sus consecuencias instrumentales, sobre las que no nos interrogamos aquí, este “reciclaje” de las políticas públicas muestra la singular relevancia que la dimensión simbólica de los asuntos gubernamentales tiene para los actores que ocupan los puestos públicos. En un cierto aspecto, estas políticas públicas constituyen testimonios, intencionales y hechos para ser vistos, del compromiso que los gobernantes tienen en la lucha contra los malestares que afectan a la sociedad.

En esta ponencia quiero destacar este aspecto de la acción pública, que puede ser comprendido en el marco del manejo de los símbolos propios de la lucha política y de la construcción de los sistemas institucionales de dominación. En la primera sección, expondré brevemente el proceso que hace de la inseguridad un problema público, condición necesaria para la creación de la categoría de intervención

---

\* Sociólogo. Carrera de sociología de la Universidad de Buenos Aires / Instituto de Investigaciones Gino Germani / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

denominada “política de seguridad”. En la segunda sección, presentaré algunos hechos recientes que expresan la relación existente entre la acción pública –tal como se materializa en la creación de organizaciones y en las reformas institucionales– y los intereses políticos que le dan aliento y sentido. En la tercera sección, mostraré la dinámica de la relación entre situaciones mediáticamente construidas, procesamiento político e intervención institucional, que marca el modo de aparición de las “políticas de seguridad” en la escena pública y permite comprender el aspecto simbólico que les es propio.

## **1. La inseguridad como problema público**

Los hechos invocados para atestiguar la existencia de aquello que se conoce como “inseguridad” reenvían a múltiples objetivaciones construidas por diferentes grupos sociales. En primer lugar, la “inseguridad” remite a esas construcciones sociales particulares que son los “delitos”. Por otro lado, existen ciertas creencias colectivas sobre este fenómeno “objetivo” y existen también percepciones subjetivas del riesgo que este fenómeno entraña, es decir, el “miedo al crimen” o “sentimiento de inseguridad”. A su turno, estos fenómenos “objetivos” y estas “representaciones” son retomados por diversos actores que luchan por imponer una definición de lo que pasa en este ámbito específico de la vida social: interpretando las prácticas y las experiencias concretas de otros grupos sociales, los periodistas, los políticos, los expertos, los portavoces en general, especialistas todos ellos en la producción de símbolos abstractos, construyen aquello que conocemos como “inseguridad”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El hecho de que en las sociedades anglosajonas se hable de “fear of crime” y en las sociedades latinas se prefiera el término “sentimiento de inseguridad” –o, directamente, “inseguridad”–, remite a marcadas diferencias en los modos de vida y en las visiones del mundo que aquí no podemos tratar sistemáticamente. En todo caso, las nociones indígenas utilizadas en distintas latitudes para dar

*Ni pura facticidad, ni pura percepción subjetiva, ni pura invención de los productores especializados de símbolos, la “inseguridad” tiene pues una existencia plural.* Remite al mismo tiempo a hechos concretos, a percepciones subjetivas y a estrategias simbólicas de estructuración de la sociedad. Todos estos elementos, reunidos en grado diverso y en combinaciones diferentes por los actores que toman la palabra en el espacio público, convergen en la definición social del “problema de la inseguridad”.

Antes de ser admitida como un problema público mayor –es decir, como uno de aquellos de los que se habla en los diarios socialmente calificados como “serios” y en las emisiones de las grandes figuras del periodismo político, como uno de aquellos que constituyen temas de campaña en las elecciones para los puestos considerados “importantes” o que son tomados como objeto de discurso por los principales actores del campo político–, la “inseguridad” era una cuestión tratada en el marco de los estrechos límites de las instancias oficiales consideradas competentes en este dominio y de las respectivas secciones de “hechos policiales” de los distintos productos informativos generados por los medios de comunicación. El tratamiento político del problema de la inseguridad era, entonces, un asunto dejado casi exclusivamente en manos de los responsables gubernamentales de la policía, la justicia y el sistema penitenciario, así como de las comisiones de legislación penal y de seguridad interior en el Congreso. Con los policías, los jueces, los criminólogos y los penalistas, estos actores políticos temáticamente

---

cuenta de una experiencia compartida producen efectos difíciles de controlar sobre quienes procuran estudiar científicamente el fenómeno. En Estados Unidos o en el Reino Unido, resulta más sencillo poner en relación el “crimen” y el “miedo del crimen”, puesto que remiten a un sustrato común de significado. Por el contrario, la noción de “inseguridad” –generalizada en las sociedades latinas– introduce mayores complicaciones analíticas, puesto que esta noción no tiene una raíz compartida con la noción de “delito” o de “crimen”.

especializados constituían una “red de políticas públicas” poco visible, encargada de hacer frente a problemas concretos, vinculados con la gestión de los diversos aspectos operativos del funcionamiento del sector, tratados rutinariamente con los recursos político-institucionales disponibles. Existían intereses y puntos de vista diferentes, por supuesto, pero las disputas no se definían en el terreno del debate público: existían alianzas cruzadas entre expertos, actores burocráticos y profesionales de la política que podían construir un equilibrio para promover una acción pública determinada. Por lo demás, las luchas entre juristas y policías, entre militantes sociales y fuerzas del orden no tenían todavía un campo de acción en común: si luchaban los unos contra los otros, lo hacían de manera indirecta, procurando influir sobre los actores políticos encargados de las organizaciones especializadas del Estado y sobre los grupos parlamentarios.

Este sistema de relaciones se transforma radicalmente cuando el tratamiento político de la inseguridad se convierte en un asunto con fuerte visibilidad pública: las luchas entre estos grupos sociales abandonan los pasillos ministeriales y parlamentarios, para encontrarse frente a frente en el espacio público, a veces de manera directa –por medio de artículos de opinión publicados en los diarios, en los estudios de televisión, en los coloquios organizados por instituciones “neutras” que se interesan desde entonces por el asunto–, a veces de manera indirecta –por medio de la “re-presentación” de las posiciones de estos grupos en las intervenciones de los profesionales de la política y otros portavoces colectivos autorizados, como los sacerdotes o los intelectuales–. Se transforman las relaciones entre los actores, sus estrategias y el sistema de acción que comparten por el mero hecho de la publicización del juego. Ahora bien, ¿cómo se produjo esta

publicización? Es decir, ¿cómo el tratamiento político del problema de la inseguridad se convirtió en uno de los ejes de las luchas desplegadas en el espacio público? ¿Qué actores promovieron este movimiento y como su acción se entrelazó con la de otros actores, que contribuyeron con sus respuestas a establecer la nueva modalidad del juego? ¿Existieron redefiniciones de los enfoques originales del problema a medida que las condiciones de la lucha se transformaban? ¿Cuáles fueron las determinaciones de estos desplazamientos en los puntos de vista? Estos problemas, que he abordado en otro lado, no pueden ser tratados aquí.<sup>2</sup> Ciertas precisiones son, sin embargo, necesarias.

Si quisiéramos hacer una prehistoria de la “inseguridad” *como problema público*, no deberíamos retrotraernos a los orígenes coloniales de la institución policial, ni a las formas jurídicas de tratamiento de la desviación social, ni siquiera a las transformaciones sociales (pauperización creciente, desigualdades galopantes, desintegración social y anomia) que terminan redundando, por una u otra vía, en un aumento de la violencia y la criminalidad.<sup>3</sup> Basta constatar que, hasta mediados de la década de 1990, ciertas dificultades a las que hoy haríamos irreflexivamente referencia con el término “inseguridad” constituían un terreno específico de disputas más o menos ocultas en el que interactuaban funcionarios especializados, jueces y policías, militares y penalistas, oscuros colaboradores presidenciales y periodistas mas o menos marginales. En ámbitos relativamente ajenos al

---

<sup>2</sup> Federico Lorenc Valcarce, *L'insécurité au pluriel*, Paris, Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne, 2003, 120 p.

<sup>3</sup> Todos estos constituyen puntos de vista legítimos para una problematización sociológica de las formas de control social, de las categorías de estigmatización de los grupos subalternos o de las causas sociales de la violencia y el delito, así como de las respuestas sociales y estatales al problema. Ahora bien, cuando tratamos de *la inseguridad como problema público* no consideramos las causas de los fenómenos a los que ciertos grupos sociales hacen alusión con este término, sino a las razones que hacen que estos grupos sociales presten atención a ciertas dificultades (y no a otras) y que las enfoquen de determinada manera (y no de otra).

conocimiento público, muchas veces limitados a ciertas oficinas públicas donde se disputan *competencias y recursos*, estos actores daban cuenta de “problemas” específicos que se presentan como focos de conflictos. Ahora bien, lo que hasta mediados de los 90 era un asunto de competencia específica de ciertas categorías sociales bien definidas, se convierte en uno de los principales objetos de tratamiento mediático, una de las principales “preocupaciones de los argentinos” relevadas por las encuestas de opinión y uno de los principales ejes de las luchas políticas en 1997. De este modo, la inseguridad se convirtió —junto con las dificultades socioeconómicas— uno de los ejes de estructuración de las luchas sociales y políticas desde los últimos años de la década de 1990.<sup>4</sup>

## **2. Reciclajes de la acción pública y aspectos simbólicos de la política**

La historia contemporánea de las “políticas de seguridad” sólo puede ser contada si se considera esta construcción paralela del “problema de la inseguridad”. Aun cuando las instituciones públicas encargadas de la prevención y la sanción del delito —policía, tribunales, prisiones— existen desde que se establecieron las primeras autoridades políticas regularmente constituidas, estas instituciones no fueron siempre concebidas y socialmente etiquetadas como agentes o elementos

---

<sup>4</sup> Movilizaciones generalizadas son un hecho reciente en la historia natural del problema de la inseguridad y no pueden, por lo tanto, explicar su génesis y su expansión. Por otra parte, no han modificado los puntos de vista ya establecidos sobre el tema. En esto me alejo de la interpretación muy corriente, recientemente sistematizada por Pablo Livszyc, que ve en el caso Blumberg una novedad radical. Véase Pablo Livszyc, « Los medios de comunicación y la ‘ola de inseguridad’ », *Ciencias sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires, pp. 19-30. Una cruzada tan mediatizada como la de Juan Carlos Blumberg puede haber reforzado ciertas sensibilidades, colaborando a que la cuestión recibiera (aun) más atención pública (y la policía más recursos). De este modo, se reforzó en apariencia la posición de los sectores “duros”. Paradójicamente, pocas semanas más tarde, el “garantista” Arslanián fue puesto al frente del ministerio de justicia de la provincia que constituye el ámbito territorial más denso en lo que hace a las luchas sociales y políticas en torno a la inseguridad. En todo caso, la incursión de Blumberg no modificó radicalmente el escenario, ni los actores, ni las relaciones de fuerza entre ellos. Y sus efectos comienzan a disolverse poco a poco.

de una “política de seguridad”.<sup>5</sup> Con muchos reparos podríamos proyectar las categorías que son válidas para nuestro mundo social contemporáneo hacia épocas pasadas, so riesgo de incurrir en el frecuente yerro de anacronismo.<sup>6</sup> No se trata de imponer a la realidad conceptos que no pueden sino expresar la subjetividad arbitraria del investigador, sino de recuperar el modo en que la realidad se autoconstituye como punto de partida para una comprensión estrictamente sociológica de sus determinaciones. No se trata, por lo tanto, de explorar las transformaciones que tendrían como escenario a la historia institucional “objetiva” de los medios de comunicación, la policía, el poder judicial, el sistema penal, etc., sino de dar cuenta de las transformaciones simbólicas que permiten reciclar una serie de elementos ya existentes en una nueva unidad de sentido. Estas operaciones de reciclaje, que ponen en escena símbolos unificadores, no se agotan en esa mera puesta en escena que algunos estudiosos de las políticas públicas han denominado *tokenism* o *showcasing*, llamando la atención sobre el carácter gestual de algunas intervenciones públicas y el carácter de vidriera de muchos espacios institucionales.<sup>7</sup> Además de los efectos políticos que puedan tener (contención de la movilización social o de la presión corporativa de los grupos de interés, legitimación pública de un gobierno, etc.), este tipo de acciones suele ser acompañada por una serie de facultades nuevas, que tienden a traducirse en la imputación de partidas presupuestarias. El simbolismo de una entrega de patrulleros, o de la creación de una comisaría, o del reclutamiento de nuevos agentes policiales, expresa una redistribución de los recursos

---

<sup>5</sup> Véase la relación entre los “medios objetivados” y los “discursos racionalizadores” en las políticas públicas en Patrick Lehoucq, “Représentation et relégation: ‘le social’ dans les débats politiques locaux”, en Daniel Gaxie, dir., *Le Social transfiguré: sur la représentation politique des préoccupations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 112.

<sup>6</sup> Sobre esta cuestión es obligatorio consultar Karl Marx, *Introducción general a la crítica de la economía política/1857*, México, Cuadernos de pasado y presente, 1987, pp. 33-62.

<sup>7</sup> Roger Cobb y Marc Howard Ross, dir., *Cultural strategies of agenda denial. Avoidance, attack, and redefinition*, Lawrence, University Press of Kansas, 1997.

presupuestarios entre las distintas áreas gubernamentales que no puede entenderse si la seguridad no ha sido reconocida como una prioridad por ciertos grupos sociales, situación aprovechada por sus beneficiarios directos y consagrada por la lógica política de la gestión.

Al observar los dispositivos estatales de tratamiento de la inseguridad, se observa que existe una serie de órganos encargados del procesamiento político-institucional rutinario de los problemas relativos al delito análogo al tratamiento periodístico rutinario de los “hechos policiales” que se observa desde hace décadas en los diversos órganos de prensa. Son lo que resta de la vieja estructura política y periodística del crimen, es decir, son lo que corresponde a ese sustrato “objetivo” (crimen, delito, violencia, o como quiera llamársele) que sobrevive en el fenómeno nuevo de la inseguridad. Ahora bien, así como el tratamiento periodístico de los delitos ha llegado a ser organizado recientemente en función de la noción de “inseguridad”, una serie de actividades policiales, judiciales y penitenciarias se convirtieron en elementos de una “política de seguridad”. La primera pregunta que se impone es, entonces, ¿desde cuándo una serie de acciones estatales comenzaron a ser presentadas como elementos de un plan intencional que recibe de allí en más el nombre de “política de seguridad”? Todo parece mostrar que esta categoría de intervención pública comenzó a fabricarse entre finales de los años 1980 y comienzos de los años 1990. Por medio de una ley-marco de 1991 (Ley de Seguridad Interior), el gobierno nacional creó el Consejo de Seguridad Interior, que reunía a las autoridades políticas del sector y a los jefes de las policías de cada una de las provincias.<sup>8</sup> Ese mismo año, Eduardo Duhalde –electo gobernador de la

---

<sup>8</sup> Esta acción pública fundacional ocurría luego de tres años consecutivos de caída consecutiva de las tasas de delitos entre 1989 y 1991. He aquí un primer indicio acerca de los fines que persiguen

provincia de Buenos Aires– puso en marcha una reforma general de la policía en el marco de una nueva “política de seguridad”. El equilibrio logrado tras este plan reformista, habría de mantener su vigencia hasta que una nueva crisis pusiera en cuestión la alianza entre el poder político bonaerense y las cúpulas policiales del distrito. Ahora bien, estas innovaciones institucionales y políticas pueden ser comprendidas todavía en el viejo marco de tratamiento rutinario de un problema carente de centralidad en la opinión pública. La situación cambia radicalmente hacia mediados de los años 1990. Se observa allí una nueva ola de invención institucional: ministerios y secretarías de Seguridad son creados en varias jurisdicciones, nacen comisiones parlamentarias de seguridad interior en el Congreso Nacional y en las legislaturas provinciales, se pone en marcha un plan nacional de prevención del delito. En ese mismo momento, los poderes públicos nacionales y provinciales implementan una serie de reformas policiales, penitenciarias y legales que comenzarían a ser presentadas como medidas contra la “inseguridad”.

Ahora bien, si hacemos abstracción de estas transformaciones institucionales en sí y para sí, las principales innovaciones de la acción pública en el terreno de la “seguridad” fueron respuestas inmediatas y coyunturales a ciertos acontecimientos que implicaron la participación irregular de las fuerzas policiales en acciones delictivas: el gobierno nacional creó en 1994 una “Supersecretaría” de Seguridad en los días siguientes al atentado de la AMIA, en el que la participación de algunos cuadros medios de la policía bonaerense ha sido probada; el gobierno de la provincia de Buenos Aires sancionó en 1996 la Ley de Disponibilidad de los

---

algunas organizaciones estatales, que responden a lógicas políticas que no pueden reducirse al puro carácter instrumental de la resolución de los problemas de la sociedad.

agentes públicos (que comprendía a los 48.000 efectivos de la policía) como respuesta a las investigaciones judiciales sobre este mismo hecho y puso en marcha la más grande depuración de la institución en los meses posteriores al asesinato de José Luis Cabezas, periodista de la revista *Noticias*, en el que también participaron agentes de la policía bonaerense. Mas allá de las motivaciones específicas, en gran medida ocultas, de cada una de estas acciones, todos estos gestos comenzaban a ser justificados en el marco de una respuesta al “problema de la inseguridad”.<sup>9</sup> Es cierto que, más allá de los proyectos de ley y los planes anunciados una y mil veces, los ocupantes de las posiciones gubernamentales de la más alta jerarquía –en general, los jefes del ejecutivo– promovieron la creación de nuevas organizaciones para enfrentar de manera técnico-política el problema de la inseguridad. A veces, los actores pueden creer en la eficacia de estas instancias para atacar las dificultades; pero los hechos parecen mostrar que, mas allá de la búsqueda de soluciones reales, las motivaciones inmediatas de estas iniciativas residen en la *intención de mostrar que se hacen cosas para dar una solución al problema*. En efecto, la mayor parte de las organizaciones especializadas que se han fabricado en el dominio de la seguridad han sido creadas siempre en coyunturas críticas desde el punto de vista de las sensibilidades sociales sobre la cuestión: la reforma policial de Buenos Aires comenzó inmediatamente después de que se desatara un intenso debate debido al escándalo de los policías implicados en el ataque terrorista contra la AMIA; la más grande purga de la policía bonaerense tuvo lugar tras el asesinato de José Luis

---

<sup>9</sup> Michel Dobry ha mostrado que, mas allá de las apariencias, los “escándalos” son un tipo de crisis política que desencadena una serie de movilizaciones multisectoriales. Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, p. 291. Ver también, para un tratamiento específico de la dimensión mediática de los escándalos, Harvey Molotch y Marilyn Lester, “News as purposive behavior: on the strategic use of routine events, accidents, and scandals”, *American Sociological Review*, Volumen 39, Numero 1, febrero 1974, p. 110.

Cabezas, al mismo tiempo que el ministerio de Justicia de la provincia se convertía en ministerio de Justicia y *Seguridad*; la separación de este último en ministerio de Justicia y ministerio de Seguridad, testimonio ostensible de la importancia acordada al tema, fue una de las primeras medidas tomadas por Carlos Ruckauf al llegar al gobierno provincial; el ministerio de Justicia y Derechos Humanos (así rebautizado en 1999) se convirtió en Ministerio de Justicia y Seguridad en enero de 2002. Todas estas construcciones resultan de procesos decisionales que responden evidentemente a una lógica política, que se distingue radicalmente de una lógica “técnica”, entendida como aquellos criterios que los especialistas aplicarían en condiciones ideales de tratamiento del problema por medio de las “políticas públicas” sectoriales.

De este modo, las políticas públicas *no son el resultado* de los procesos de elaboración social y política del problema que dicen atacar, sino que constituyen también –y, tal vez, principalmente– *contribuciones* específicas al proceso de definición del problema.<sup>10</sup> Desde esta perspectiva, no debemos interrogarnos acerca de las causas de cada plan oficial, de cada reforma política o judicial, de cada modificación del sistema legal, sino explorar como estas acciones –y los discursos que las acompañan– contribuyen a la elaboración de las representaciones sobre el problema. Debemos inquirir como estas políticas públicas se inscriben en el debate público y como contribuyen a la definición social del problema que se supone que vienen a solucionar. En este marco, las políticas públicas tienen una significación desde el punto de vista de la construcción social de la realidad, incluso si –en su formulación e implementación– han sido

---

<sup>10</sup> Esta idea tiene su origen el célebre artículo de Herbert Blumer, « Social problems as collective behavior », *Social Problems*, Volume 18, Issue 3, 1971, p. 298-306.

determinadas por otras razones que la voluntad de resolver el problema oficialmente invocado como justificación de la acción. Actuando en nombre del problema, los ocupantes de los nuevos roles institucionales lo hacen existir como tal. La participación del ex secretario de Seguridad de la Nación, Miguel Ángel Toma, y del ex ministro de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, León Arslanián, fueron muy importantes en la definición del problema de la inseguridad en los primeros momentos del debate público: perteneciendo a gobiernos del mismo partido, mostraron *prácticamente* en que medida las luchas por la definición de la realidad en la acción política escapan a la pura y simple competición electoral. Otros actores institucionales –como los gobernadores Carlos Ruckauf y Felipe Solá, el ministro Aldo Rico y el intendente Luis Patti, todos ellos pertenecientes al partido peronista y sus escisiones– fueron muy activos en las definiciones ulteriores del problema. Las todas de posición de estos actores movilizaron tanto a los políticos de otros partidos como a los periodistas y a las asociaciones. Se formaron así complejos sistemas de interacción en el seno de los cuales el problema ha sido socialmente construido. Las políticas de seguridad, consideradas en su aspecto de acciones sociales con sentido, constituyen elementos constitutivos del problema de la inseguridad: la visión mecánica que distingue entre problema y política, considerando al primero un hecho objetivo y a la segunda una acción orientada a su solución, es siempre ingenua, pero se revela particularmente ingenua en el caso que nos ocupa.

### 3. Medios, política e intervención estatal en coyunturas críticas

En otro lado, he tenido la ocasión de desarrollar la noción de “olas político-periodísticas” para dar cuenta de la configuración de acciones subyacentes a las “olas de delitos” cuya realidad no se pone en duda en el espacio público controlado por los medios.<sup>11</sup> Cabe retomar aquí esta idea para observar como estas olas se relacionan con el aspecto simbólico de la intervención estatal.

Toda vez que se produce un momento de mayor intensidad en que el tratamiento periodístico del problema de la inseguridad –cuya consideración tiende a ser justificada en términos de una “ola de inseguridad”, es decir, como consecuencia de hechos que pretenden existir en la realidad misma– se produce también, de manera concomitante, un aumento en la intensidad del debate político, se multiplican los anuncios y se ponen en marcha planes reactivos.<sup>12</sup> En general, son los actores mediáticos los que desencadenan el proceso; en otros casos, los menos, son los actores políticos o los grupos sociales movilizados. Sería necesario estudiar, en cada coyuntura, para cada ciclo de revivificación del tratamiento social del problema, cuáles han sido los actores desencadenantes del proceso. En todo caso, queda establecido que, una vez desencadenado, el proceso involucra a una red de actores que intervienen, con sus medios respectivos y con sus puntos de vista específicos, en la lucha de definiciones. *Se trata de olas político-periodísticas cuya estructura se reactualiza una y otra vez, con modificaciones casi imperceptibles.* Entre febrero y marzo de 1997, los profesionales de la política, los

---

<sup>11</sup> Lorenc Valcarce, *op. cit.*

<sup>12</sup> Sobre las “olas criminales”, que los periodistas han bautizado aquí como “olas de inseguridad”, véase el artículo clásico de Mark Fishman, “Crime waves as ideology”, *Social Problems*, Volumen 25, Numero 5, junio 1978, pp. 531-543.

periodistas y los expertos discuten sobre la política y la seguridad en la provincia de Buenos Aires, como consecuencia directa del caso Cabezas. Entre noviembre de 1997 y enero de 1998, los diversos actores del campo político nacional y bonaerense intentan mostrarse decididos frente a un problema que parece haber sido fundamental para el resultado de las elecciones de octubre de 1997; actores nacionales se involucran un poco más tarde que los primeros, protagonizando el primer debate político público en el que se esgrimen estadísticas de diversa índole para dar cuenta de la “realidad” del fenómeno de la inseguridad. En septiembre de 1998, se produce un debate en el que el presidente Menem aparece como protagonista central, anunciando que limpiará las calles de la Argentina de delincuentes y convocando a la gendarmería al cumplimiento de tareas policiales regulares. La discusión reaparece en abril de 1999, en plena campaña electoral, y se reafirma en agosto de 1999: con su “mano dura, sin tortura” y su “meta bala”, Carlos Ruckauf es el protagonista casi excluyente de estos dos momentos. En diciembre de 1999, se desencadena un intenso tratamiento del problema, que coincide con la llegada de las nuevas autoridades –en particular la de Ruckauf a la gobernación de Buenos Aires– y sus puestas en escena en torno la inseguridad. Desde entonces, el debate reaparece cada tanto con una lógica específica: la cruzada de Ruckauf contra la ley del “dos por uno” en noviembre 2000, las polémicas encadenadas hacia mediados de 2001 y el “complot” de los menemistas contra Felipe Solá y Juan Pablo Cafiero hacia mediados de 2002. De allí en adelante, las olas de debate político y de lanzamiento de intervenciones estatales para la coyuntura coinciden con las olas mediáticas vinculadas a los “secuestros-express” de junio y julio de 2002, reforzada por el secuestro seguido de muerte del adolescente Diego Peralta en agosto de 2002, los raptos de los padres de los

futbolistas Diego y Gabriel Milito (agosto de 2002) y del actor Pablo Echarri (noviembre de 2002). El tema se reaviva en junio de 2003, con el secuestro del padre del también futbolista Leonardo Astrada. Tras este último caso, el ritmo de tratamiento periodístico y de debate político decrece notoriamente: el “efecto K” se siente en las agendas, crecientemente integradas, de la política y de los medios. Una vez que la agenda kirchnerista deje de mostrarse capaz de saturar el espacio de discusión política y de cobertura mediático, la inseguridad reaparecerá bajo una forma dramática. La última ola se desencadena con el caso Blumberg: se trata de la ola más larga y más intensa, que dura todavía, no tanto porque sus efectos objetivos sean más severos que los de antaño, sino porque ha desencadenado movilizaciones sociales inéditas, que tienden a converger con los intereses de actores políticos y mediáticos claramente delimitados.<sup>13</sup>

De este modo, la vida pública se agita en movimientos cíclicos en los que se reafirman los sentimientos y las creencias que los distintos grupos tienen con respecto al fenómeno delictivo, y a otras amenazas que producen un “sentimiento de inseguridad”. Pero todo parece fundarse en casos extraordinarios que dan lugar a una “sobre-selección” de los hechos policiales, sirviendo como punto de partida para la construcción de una “ola de inseguridad”. Desde hace poco más de un año, esta ola parece superponerse con, o reducirse a, la mera “ola de secuestros”, como si no hubiera otros delitos, o como si todos los delitos, por obra de una operación metonímica inconsciente, tuviesen la misma naturaleza y el mismo

---

<sup>13</sup> No cabe descartar que la sensibilidad *personal* de los periodistas se vea afectada por estas olas. Si están aquellos que juegan el juego de la noticia, mientras otros juegan el juego de la política, hay también quienes expresan en su práctica profesional el miedo que experimentan en tanto individuos de clase. Este hecho, que ha aparecido al menos en algunas de mis entrevistas, marca los límites teóricos de una explicación en términos de campos sociales, mostrando hasta que punto la pertenencia social opera sobre los esquemas de interpretación y de acción de los individuos.

significado. Pero como los símbolos no flotan en el aire, esto puede explicarse en términos de acciones sociales. Así, la selección inicial que instala a la inseguridad en la agenda, lleva necesariamente a la identificación de una ola, que resulta más bien del incremento de la sensibilidad de los propios periodistas (editores, redactores, productores) para con los hechos que encajan con este principio de clasificación. En un plano más general, la existencia de la categoría misma de “inseguridad” hace más visibles ciertos hechos para los profesionales de los medios, operando como principio de selección, que es al mismo tiempo un principio de economía de trabajo. Por otro lado, esta categoría – y sus variantes– tienen una capacidad de estiramiento y metamorfosis que hace que, en medio de la psicosis colectiva que invade las redacciones y los despachos oficiales, un “sátiro” pueblerino sea conceptualizado como “secuestrador”, que un ajuste de cuentas entre grupos delictivos sea considerado como un nuevo hecho de inseguridad, o que la misma presencia de trabajadores precarios en las calles de la ciudad (cuidadores de coches, limpiadores de parabrisas, cartoneros, prostitutas, travestis) sea vista como un hecho casi asimilable con la presencia de “delincuentes”.

Ahora bien, si este esquema de percepción hace más visibles los hechos, la visión de los hechos tiende, a su vez, a confirmar la validez del esquema de percepción. La percepción socialmente moldeada adquiere así el estatuto de evidencia incuestionable, de “realidad objetiva”. Esta evidencia limita las posibilidades de actuar diferente, tanto para los agentes del propio campo político-periodístico como para otras categorías de productores simbólicos que, ante la censura impuesta por el juego así constituido, guardan silencio. Nadie cuestiona, entonces, la realidad

así construida. Y cada acción tiende a reafirmar su validez. Todo el espacio periodístico converge en el ritual reafirmatorio. Pero también lo hacen, con mayor conocimiento de causa, las autoridades públicas y los legisladores, que responden con nuevos proyectos de ley, planes contra el delito o comisiones multisectoriales.<sup>14</sup> Fuera del mundo visible de los medios y los debates públicos, las autoridades políticas responsables de las “políticas de seguridad” conocen la morfología del delito gracias a las estadísticas oficiales (basadas en las denuncias policiales, en fuentes judiciales y en las encuestas de victimización) y a los saberes más cualitativos que ofrecen los agentes policiales. Sin embargo, se ven obligados a actuar en función de situaciones socialmente construidas como “olas de criminalidad”. Se producen crímenes y, por razones en parte ajenas al hecho mismo, son seleccionados como noticias por los periodistas, a veces bajo la influencia de los policías (que actúan intencionalmente como “fuentes” interesadas o que, en tanto reguladores del delito, dejan ocurrir determinados crímenes), a veces bajo la influencia de las lógicas propias de la producción de bienes periodísticos. Algunas de las víctimas de algunos de estos delitos, algunos de sus vecinos y de sus parientes, se movilizan frente a las comisarías y, muy frecuentemente, delante de los camarógrafos y movileros de la radio y la televisión. Los responsables políticos y las autoridades policiales saben que estos hechos delictivos –amplificados por las movilizaciones de los vecinos y de los periodistas– no se alejan de la norma o que, al menos, pueden ser explicados racionalmente en función de los saberes específicos de los que ellos son portadores. Pero se ven obligados a dar respuestas a las demandas así articuladas por los diferentes grupos sociales y generalizadas hacia el conjunto de la población por la acción de

---

<sup>14</sup> Los aspirantes a ocupar estas posiciones procuran sacar ventajas de la situación crítica, reafirmando así la existencia del problema al tiempo que cuestionan la acción de los gobernantes.

los medios: se pueden explicar de esta manera los anuncios por los cuales los secretarios de Seguridad, incluso los gobernadores y el presidente de la República, comunican regularmente la decisión de enviar 1.000, 2.000 o 5.000 agentes de policía a vigilar las calles, la creación de un Consejo de Seguridad o de un Comité de coordinación interpolicial; o esas reformas policiales que se limitan siempre al cambio de algunos cuadros superiores y que tienen por función principal no tanto el combate directo contra la situación socialmente planteada como problemática sino la exhibición del compromiso del gobierno en este combate<sup>15</sup>, o una simple reconfiguración de las alianzas y las relaciones de fuerza en el seno de la organización policial y el aparato estatal. Todas estas medidas tienen lugar en el marco de situaciones socialmente construidas como “crisis de inseguridad” o de “olas delictivas” que tienen siempre una muy fuerte mediatización. Por esta razón, estas acciones pueden ser interpretadas como gestos simbólicos orientados mas bien en función de las reglas del juego político y de los imperativos de la legitimación que por los criterios “técnicos” de las “políticas de seguridad”.

## **Palabras finales**

En el escenario contemporáneo, el tratamiento político del problema de la inseguridad se opera a través de dos dispositivos principales: por un lado, las *políticas públicas*, es decir, las intervenciones que las autoridades especializadas, los legisladores y los gobernantes efectúan en nombre del “combate” contra el problema; por el otro lado, el *discurso público*, es decir, la participación de aquellos que ocupan puestos estatales, pero también de los políticos de la oposición y de

---

<sup>15</sup> Según esa típica estrategia de denegación de acceso a la agenda que los autores de esta tradición llaman “symbolic placation”. Véase Roger Cobb y Marc Howard Ross, dir., *op. cit.*, p. 34-37

los candidatos en período de campaña, en el debate que se produce en las arenas más visibles de la vida social. En el contexto de nuestra investigación, la diferencia entre un programa de acción y un enunciado descriptivo o performativo es sólo de matiz. Desde un cierto punto de vista, ambos constituyen instancias de producción de sentido. En último análisis, uno y otro modo de tratamiento del problema están orientados –y a menudo también determinados– por las lógicas propias de la acción política: intervenir exitosamente en las luchas que se dan en una determinada coyuntura y tratar de cosechar el apoyo de los diversos grupos sociales.

Y esto no escapa en absoluto a la propia perspectiva de los actores. “Acá, tenés que actuar en la coyuntura”, repiten funcionarios y asesores al describir las condiciones de su acción. Dado que se trata de las “políticas de seguridad” –es decir, de una acción pública de la que se esperan soluciones para la cuestión social y políticamente más sensible de los últimos años– se actúa sobre las percepciones que los diferentes públicos tienen de aquello que se hace para resolver el problema, antes que actuar sobre el problema mismo. En realidad, esto indica también que el problema como tal es una construcción: no sólo se trata de “combatir a los delincuentes” o disminuir la tasa de criminalidad; se trata, sobre todo, de producir un sentimiento de seguridad en las personas, mostrándoles que se los protege. Los anuncios oficiales, como también los discursos de campaña, son acciones que se hacen en y para la coyuntura. Y, mas allá de los elementos temporales que pueda evocar en primera instancia, “coyuntura” significa: condiciones urgentes que imponen constricciones a los modos de tratamiento y a los modos de presentación del problema. ¿Significa esto que las políticas de

seguridad no existen, o que carece de sentido analizarlas en tanto acciones teleológicas que tienen por fin la solución de los problemas? En absoluto. Los estudios sobre políticas públicas se han planteado siempre el problema de las relaciones entre los fines y los medios, es decir, han evaluado la eficacia de los programas de acción para resolver las dificultades planteadas. Más allá de los réditos profesionales y económicos que hayan podido obtener de ello, pueden invocar todavía las palabras de Max Weber sobre la tarea que cabe a la ciencia social en los asuntos prácticos. Hay, sin embargo, toda una nueva agenda de investigación que ha incorporado nuevas preguntas y nuevos puntos de vista, que guardan una estrecha relación con la problemática contemporánea de la teoría sociológica. Los problemas de política ya no son aceptados como datos evidentes de la realidad, sino como construcciones que resultan de procesos sociales de elaboración que involucran a numerosos actores. La definición misma de estos problemas tiene una relación con las políticas que se proponen para atacarlos, pero esto no significa que las políticas sean necesariamente una solución *ad hoc*. Muchas veces, la solución preexiste o ha sido ya decidida, y se busca luego el problema que ha de justificar su implementación. Sucede también que las acciones gubernamentales, en tanto hay en la política un fenómeno que no se puede comprender con los modelos de análisis propios de la gestión privada, no sólo operan sobre dificultades objetivas, sino también sobre percepciones sociales. En este sentido, las políticas públicas forman parte del complejo proceso de legitimación de las autoridades estatales y de los grupos dominantes, no tanto porque resuelvan concretamente “los problemas de la gente”, sino porque logran – al menos temporariamente– aplacar las demandas sociales, o darles una satisfacción sustitutiva

## Bibliografía

---

BECKETT Katherine, « Setting the public agenda : 'street crime' and drug use in American politics », *Social Problems*, Volume 41, Issue 3, agosto 1994, p. 425-447.

BEHR Roy, IYENGAR Shanto, « Television news, real world-cues, and changes in the public agenda », *Public Opinion Quarterly*, Volume 45, Issue 1, primavera 1985, p. 38-57.

BLUMER Herbert, « Social problems as collective behavior », *Social Problems*, Volume 18, Issue 3, 1971, p. 298-306.

BOURDIEU Pierre, « La représentation. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 36-37, 1981, p. 3-24.

BOURDIEU Pierre, *Sur la télévision, suivi de L'emprise du journalisme*, Paris, Liber, 1996, 95 p.

BRAUD Philippe, *El jardín de las delicias democráticas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1993.

CEFAI Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions des situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, N° 75, 1996.

CHAMPAGNE Patrick, « La construction médiatique des 'malaises sociaux' », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 101-102, diciembre 1991, p. 64-75.

COBB Roger, ELDER Charles, *Participation in American politics. The dynamics of agenda building*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1983 (primera edición, 1972), xi-196 p.

COBB Roger, ROSS Marc Howard, dir., *Cultural strategies of agenda denial. Avoidance, attack, and redefinition*, Lawrence, University Press of Kansas, 1997, xiii-230 p.

COLLOVALD Annie, « Des désordres sociaux à la violence urbaine », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, N° 136-137, marzo 2001, p. 104-113.

DOBRY Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992 (1<sup>ere</sup> edición, 1986), 319 p.

EDELMAN Murray, *Constructing the political spectacle*, Chicago, University of Chicago Press, 1988, 137 p.

EDELMAN Murray, *The symbolic uses of politics*, Urbana , University of Illinois Press, 1964, 221 p.

FISHMAN Mark, « Crime waves as ideology », *Social Problems*, Volume 25, Issue 5, junio 1978, p. 531-543.

FRANÇOIS Bastien, NEVEU Erik, *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporaines*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999, 322 p.

GATTI-DOMENACH Jacqueline, « L'utilisation des statistiques policières dans le discours politique », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, N° 4, febrero-abril 1991, p. 177-185.

GAXIE Daniel, dir., *Le Social transfiguré : sur la représentation politique des préoccupations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, 203 p.

GAYOL Sandra, KESSLER Gabriel, dir., *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial, 2002, 358 p.

GOFFMAN Erving, *Frame analysis. An essay on the organisation of experience*, Boston, Northeastern University Press, 1986 (1<sup>ere</sup> edition, 1974), 586 p.

HILGARTNER Steven, BOSK Charles, « The rise and fall of social problems : a public arenas model », *American Journal of Sociology*, Volume 94, Issue 1, julio 1988, p. 53-78.

LIVSZYC Pablo, « Los medios de comunicación y la 'ola de inseguridad' », *Ciencias sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires, pp. 19-30.

LORENC VALCARCE Federico, *L'insécurité au pluriel*, Paris, Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne, 2003, 120 p.

MAHIQUES Carlos Alberto, « La politique criminelle en Argentine pendant les vingt dernières années : idéologies et systèmes de politique criminelle en Argentine », *Archives de politique criminelle*, N° 18, 1996, p. 125-135.

McLEAY Elizabeth, « Defining policing policies and the political agenda », *Political Studies*, Volume 38, Issue 4, 1990, p. 620-637.

MOLOTCH Harvey, LESTER Marilyn, « News as purposive behavior : on the strategic use of routine events, accidents, and scandals », *American Sociological Review*, Volume 39, Issue 1, febrero 1974, p. 101-112.

MONJARDET Dominique, « L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale », *Sociologie du Travail*, vol. 44, N° 4, octobre-diciembre 2002, p. 543-555.

PEGORARO Juan, "Violencia delictiva, inseguridad urbana: la construcción social de la inseguridad ciudadana", *Nueva Sociedad*, N° 167, 2000, pp. 115-131.

PERALVA Angelina, MACÉ Eric, *Medias et violences urbaines. Débats politiques et construction journalistique*, Paris, La Documentation française, 2002, 219 p.

ROCHÉ Sebastian, « Intervention publique et sociabilité. Essai sur le problème de l'insécurité en France », *Déviance et Société*, Vol. XIV, n° 1, marzo 1990, p. 1-16.

ROCHFORT David, COBB Roger, dir., *The politics of problem definition : Shaping the policy agenda*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994, VIII-284 p.

SAIN Marcelo, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002, 158 p.

SARRABAYHOUSE OLIVEIRA Maria José, « Grupos, lealtades y prácticas : el caso de la justicia penal argentina », *Revista de Sociologie e Política*, N° 13, noviembre 1999, p. 81-104.

SFEZ Lucien, *La symbolique politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, 127 p.

STONE Deborah, « Causal stories and the formation of policy agendas », *Political Science Quarterly*, Volume 104, Issue 2, verano 1989, p. 281-300.